Pamph
Econ
C. 4. aW
F.

31761 09615413 3

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

FACULTÉ DE DROIT

LE MONOPOLE des ASSURANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

GEORGES FONS

LIBRARY
JAN 31 1913
UNIVERSITY OF TORONTO

LÉZIGNAN (Aude)
IMPRIMERIE-LIBRAIRIE-RELIURE G. LOUPIAC

1912

LE MONOPOLE

DES

ASSURANCES

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

FACULTÉ DE DROIT

LE MONOPOLE des ASSURANCES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

GEORGES FONS

LÉZIGNAN (Aude)
IMPRIMERIE-LIBRAIRIE-RELIURE G. LOUPIAC

1912

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. HAURIOU, Doyen, professeur de Droit administratif (licence), chargé du cours de Droit administratif (doctorat).

CAMPISTRON, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil (capacité).

WALLON, professeur de Droit civil, en congé.

BRESSOLLES, professeur de Procédure civile, chargé du cours de Droit civil (capacité).

ROUARD de CARD, professeur de Droit international privé.

MÉRIGNHAC, ✠, professeur de Droit international public, chargé du cours de Législation et Economie coloniales.

HOUQUES - FOURCADE, professeur d'Economie politique (licence), chargé du cours d'Economie politique (doctorat).

FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit maritime.

GHEUSI, professeur de Droit civil, en congé (député).

MESTRE, professeur de Législation française des finances et de Science financière, chargé du cours de principes de Droit public (doctorat).

EBREN, professeur de Droit constitutionnel), chargé du cours de Droit public et administratif (capacité).

DECLAREUIL, professeur d'Histoire générale du Droit français, chargé du cours d'Histoire du Droit public français (doctorat).

POLIER, professeur d'Economie politique (licence), chargé du cours d'Histoire des Doctrines économiques (doctorat).

THOMAS, professeur de Droit romain, chargé des cours d'Histoire du Droit français (doctorat) et d'Histoire du Droit méridional.

CÉZAR-BRU, professeur, chargé des cours de Droit civil et de Législation et Economie industrielles.

MAGNOL, agrégé, chargé des cours de Droit criminel, de Science pénitentiaire et de Droit pénal spécial.

FLINIAUX, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain (licence) et du cours de Droit civil comparé (doctorat).

PERREAU, professeur, chargé des cours de Droit civil et de Législation et Economie rurales (doctorat).

DUGARÇON, docteur en droit, chargé des cours d'Economie politique (licence), de Droit public (licence) et d'Histoire des Doctrines économiques (doctorat).

SERMET, docteur en droit, interrogateur-examinateur.

BLAZY, docteur en droit, interrogateur-examinateur.

CLAVELIER, licencié ès-lettres, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

Président de la Thèse : M. Mestre.

Suffragants { MM. HOUQUES-FOURCADE. DUGARÇON.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A MON PÈRE

A MA MÈRE

BIBLIOGRAPHIE

Le Monopole des Assurances, WILLIAN LAMBERT, 1910, Berger-Levrault, éditeurs, à Paris ;

De l'Assurance par l'Etat, ALFRED DE COURCY, 1881, Warnier et Cie, éditeurs, à Paris ;

Contre l'Etatisme, MAURICE AJAM, 1910, Informateur parlementaire, Paris ;

Proposition de loi, COUDERC, Documents parlementaires de la Chambre des Députés, 1909, n° 2690 ;

Rapport Buisson, Documents parlementaires de la Chambre des Députés, 1910, n° 238 ;

Critique du Rapport Buisson, H. GOURY ;

Moniteur du Commerce et de l'Industrie, 45, Rue des Petites-Ecuries, Paris ;

Economiste francais, Revue publiée par M. Paul LEROY BEAULIEU ;

Pourquoi l'Assurance ne doit jamais être obligatoire, THOUMEREAU, Moniteur des Assurances, Paris.

Rapport sur le Monopole des Assurances présenté par M. ANCEY devant la Société pour la défense du Commerce et de l'Industrie de Marseille ;

Les Monopoles d'Etat, Enquête publiée par l'Informateur parlementaire, Paris ;

Le Monopole des Assurances par l'Etat, Georges de Nouvion ;

Le Monopole des Assurances, Maxime Déroulède ;

L'Assurance contre l'Incendie, Service public en Allemagne, Alglave, Thèse, Paris, 1901.

L'Assurance contre les Accidents du Travail en Allemagne, De l'Hopital, Thèse, Paris, 1904 ;

L'Assurance contre la Maladie et les Accidents du Travail en Suisse, Commaille, Thèse, Paris, 1900 ;

Les Assurances terrestre et le Droit fiscal, Bosvieux, Thèse. Paris, 1902.

INTRODUCTION

« *Il faut respecter le libre exercice des*
« *facultés humaines et ne faire inter-*
« *venir l'Etat que lorsque sa nécessité*
« *en est absolument démontrée et sous*
« *la réserve de ne jamais briser, ni*
« *même affaiblir le ressort de l'énergie*
« *individuelle.* »

Léon SAY.

La République mentirait à son origine et à son but si elle n'était sans cesse à la poursuite du progrès, en vue d'améliorer la situation de ceux qui produisent, transforment et transportent.

Les réformes sociales sont une nécessité absolue, inéluctable. Une nation qui oublierait de donner toujours plus de bien être à ceux qui peinent et qui souffrent, qui ne s'attacherait pas à détruire, au moins en partie, les inégalités sociales, serait vouée à la plus redoutable des convulsions.

Pour résoudre ces questions, parfois très complexes, il faut des ressources considérables ; or. comment s'en procurer ? On a préconisé plusieurs solutions. La première consiste dans l'élévation des impôts actuels ou dans la création de taxes nouvelles ; or, actuellement, on est parvenu à un chiffre si considérable de contributions que l'on ne peut les élever sans faire courir à la nation les périls les plus graves.

On propose aussi l'établissement de nouveaux monopoles et particulièrement ceux de l'alcool et des assurances. A notre avis, on ne peut atteindre de cette manière, le but poursuivi, qui est de donner au Trésor les ressources supplémentaires dont il a besoin. Pourtant, il faut boucler les budgets sans avoir constamment recours aux emprunts déguisés et on doit aussi procéder aux réformes sociales.

Nous pensons que le seul moyen d'y arriver, c'est d'entrer résolument dans la voie des économies. On prétend que l'Etat ne peut rien réduire sur les crédits de la défense nationale par exemple et encore moins sur ce qu'on appelle « les lois de justice sociale »

C'est exact, mais nous croyons fermement qu'une administration économique et sage donnerait de féconds résultats. La réforme administrative, ayant pour corollaire obligatoire la décentralisation, doit produire une source de revenus dont l'importance nous échappe mais que nous croyons suffisants pour les réformes sociales à l'ordre du jour.

Il ne s'agit pas d'une décentralisation étroite, mesquine, d'une décentralisation qui ne viserait, par exemple, que la diminution du nombre des fonctionnaires et ne serait qu'une illusion de réforme. Il faut toucher à tous les rouages administratifs, supprimer totalement les abus, mettre de l'ordre dans les budgets et bannir toute dépense dont l'urgence et l'utilité ne seront pas démontrées.

Mais on doit, avant tout, laisser l'industrie privée apporter à l'Etat, l'aide, le stimulant, l'émulation de la concurrence. Tout le monde sait, et nous le constaterons dans notre travail, que l'Etat est un très mauvais industriel et que son personnel se caractérise par son étroitesse de vue et sa routine.

Chaque jour nous met en présence d'irrégularités nouvelles et révèle dans l'administration un désordre caractéristique d'une situation anormale.

En un mot et pour conclure, une politique sage apportant de l'ordre dans les Finances, bien faite pour donner à la nation la confiance dans l'avenir de ses destinées ; le commerce et l'industrie sûrs du lendemain, prospères et florissants ; les dépenses mieux surveillées, et les plus-values de recettes renaîtront au budget de l'Etat, permettant de réaliser les réformes sociales, sans recourir aux monopoles.

Notre intention, en écrivant cette thèse, n'est pas de faire œuvre de polémique ; mais, si nous avons le droit et le devoir d'apporter notre contribution, si faible soit-elle, à l'étude des moyens à employer pour réaliser certaines réformes sociales, nous devons aussi nous élever avec force contre les utopistes qui veulent, par leurs aspirations étatistes, attenter à la liberté individuelle. Pour certains, les monopoles de transport, des assurances, de l'alcool, des grandes industries sont un acheminement vers le collectivisme.

Nous avons choisi le monopole des assurances comme sujet de notre thèse parce que cette industrie est particulièrement menacée par les Etatistes qui rêvent d'organiser une vaste administration d'Etat exploitant plusieurs branches d'assurances au profit du Trésor. Le problème est dificile à résoudre ; aussi, nous n'avons pas la prétention d'avoir traité complètement la question dont une étude doctrinale approfondie exigerait bien des volumes.

Ce travail comprendra deux parties essentielles :

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I^er^. — Historique du Monopole.

CHAPITRE II. — Etablissement du Monopole.

CHAPITRE III. — Inconvénients du Monopole.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I^er^. — L'Assurance d'Etat en Allemagne.

CHAPITRE II. — « « en Autriche.

CHAPITRE III. — « « aux Pays-Bas.

CHAPITRE IV. — « « en Suisse.

CHAPITRE V. — « « dans les autres pays.

CONCLUSION

PREMIÈRE PARTIE

Le Monopole des Assurances

La question du Monopole des Assurances, débattue depuis dejà longtemps, est redevenue d'une actualité brûlante à l'occasion du dépôt des propositions de MM. Carlier et Couderc. Les Compagnies d'assurances ont attiré l'attention des Etatistes parce qu'elles sont fort riches et que leur industrie est une de celles qui semblent, au premier abord, pouvoir être gérées bureaucratiquement. Aussi est-ce un grave problème que de savoir si l'assurance doit rester une industrie privée ou devenir un service public.

CHAPITRE PREMIER

Historique du Monopole

L'idée du Monopole des Assurances par l'Etat n'est pas une idée toute nouvelle ; elle remonte, au contraire, très loin.

Déjà en 1787, *la Compagnie royale d'assurances générales*, autorisée par arrêt du Conseil du 3 novembre, obtenait le monopole des assurances pour une période de quinze ans. Ce monopole n'avait pour unique but que d'entraver le développement de l'assurance en général, mais surtout de l'assurance en cas de décès, qui était considérée alors comme une *industrie funeste et pernicieuse*.

Au moment de la Révolution, *la Compagnie des eaux et d'assurances* faisait des opérations tellement scandaleuses, qu'en 1793, la Convention décréta la suppression des Compagnies d'Assurances.

En 1818-1819, on institua quelques sociétés d'assurances qui ne tardèrent pas à prendre une certaine étendue ; mais rien ne laissait entrevoir les succès futurs qu'elles allaient obtenir. Dès ce moment, la question du Monopole fut posée surtout par des économistes qui l'érigèrent en système, mais encore

d'une façon confuse. Cependant dès 1846, plusieurs conseils généraux, s'occupant des modifications à introduire dans la législation des assurances, demandèrent que l'Etat fût substitué aux Compagnies ; leur initiative n'eut pas de suite.

Le premier projet, digne d'être retenu, est celui qui fut présenté, en 1848, par Louis Blanc et qui devait, d'après ses calculs, donner à l'Etat un bénéfice de plus de 100 millions.

Le 8 mai 1848, Garnier Pagés, membre du Gouvernement, annonçait un projet de rachat de toutes les assurances pour le compte de l'Etat. Le 8 juin suivant, le Ministre des Finances, Duclerc, déposa un projet de décret dont le but était de s'emparer des compagnies d'assurances contre l'incendie, afin de généraliser le principe de l'assurance, mais surtout de procurer des ressources au Trésor. Dans la séance du 14 Juillet 1848, Gondchaux, ayant succédé à Duclerc au ministère des Finances, déclare que le projet relatif aux compagnies d'assurances, déposé par son prédécesseur, ne sera pas représenté à la session, parce que la période des bénéfices ne s'étant pas encore ouverte pour l'assurance, les risques de l'avenir apparaissaient énormes.

Plus tard, en 1851, un représentant du peuple. Huguenin, reprit le projet de décret de Duclerc, modifié en ce sens qu'il faisait entrer dans le domaine de l'Etat les assurances contre l'incendie, soit à primes fixes, soit mutuelles. Des protestations s'élevèrent de

toutes parts, les pétitions affluèrent ; devant cette indignation générale, l'Assemblée législative, dans sa séance du 10 mai 1851, écarta la proposition de loi sur un rapport de BÉCHARD qui contient des arguments d'une telle force et d'une telle valeur que les adversaires du monopole les citent encore aujourd'hui. Nous ne reproduirons pas le texte de ce rapport un peu long, les lignes essentielles étant développées plus loin ; nous nous bornerons seulement à transcrire la conclusion qui résume bien le travail du rapporteur : « L'attri-« bution des assurances contre l'incendie au domaine « de l'Etat porterait une double atteinte et à la liberté « et au droit de propriété soit de l'assuré, soit de « l'assureur. Elle imposerait au premier une prime « plus considérable et rendrait la liquidation du dom-« mage plus difficile ; elle dépouillerait le second d'une « propriété légitimement acquise par le travail. Enfin, « au lieu d'ouvrir à l'Etat une source de revenus, « elle multiplierait, sans profit pour le Trésor, le « nombre des fonctionnaires publics déjà si considé-« rable et accroitrait les dépenses, les embarras « administratifs et les chances d'incendie et de « destruction. »

Ce rapport, basé sur des arguments puissants, calma un peu les partisans du monopole qui ne firent plus de tentative jusqu'en 1857, époque où se produisit une nouvelle manifestation monopoliste. Une commission, instituée par le Ministre de l'Agriculture,

avait élaboré le projet d'une caisse des assurances agricoles, projet qui fut soumis à l'examen du Conseil d'Etat. La presse toute entière était favorable au travail de cette commission et avait préparé l'opinion publique à l'idée de la réforme. L'Empereur lui-même, pour témoigner de l'intérêt qu'il portait au projet, voulut présider l'Assemblée Générale où la discussion eut lieu. Malgré tous ces appuis, le Conseil d'Etat rejeta le projet, à la presque unanimité des voix, après un éloquent discours de Léon Cornudet, membre du Conseil.

Après cet insuccès, la question du monopole est pendant quelque temps oubliée ; mais elle n'est pas abandonnée. Une nouvelle poussée, cette fois formidable, faillit ébranler la forteresse individualiste des assurances. De 1879 à 1894, une foule de propositions, sous l'influence des nécessités budgétaires envisagées pour accomplir les réformes sociales remirent en discussion la question du monopole. Le nombre de ces propositions est si grand que nous nous bornerons à les énumérer :

1879. — *Projet de M. Vacher*, organisant un service d'assurances contre l'incendie sous le contrôle et la surveillance de l'Etat.

1887. — *Projet de M. Langlois* instituant une mutuelle nationale agricole.

1890. — *Projet de M. Bourgeois* (*du Jura*) préconisant une mutuelle contre l'incendie, assurant les biens communaux et départementaux.

1890. — Projet de M. Quintaa sur l'assurance agricole par l'Etat.

L'année 1893 est particulièrement fertile en propositions de lois, relatives aux assurances agricoles et comportant la création soit d'une caisse nationale, soit de caisses départementales. Ces projets sont les suivants :

Projet de M. de Cassagnac
Projet de M. Jonnart
Projet de MM. Rey et Lachèze
Projet de MM. Rivet et Chollet
Projet de M. Philippon

1894. — Projet de M. Viger, Ministre de l'Agriculture, au nom du Gouvernement, demandant la création, avec le concours de l'Etat, de caisses d'assurances mutuelles, départementales et communales contre l'incendie.

1894. — Projet de M. Bourgeois (du Jura) sur le monopole des assurances contre l'incendie par l'Etat.

Aucun des nombreux projets que nous venons d'énumérer n'a été mis en pratique, mais la longue liste qui précède démontre que la question du monopole a toujours séduit certains esprits. Presque tous ces projets présentent cette caractéristique commune, d'être absolument muets sur les voies et moyens de l'opération et sur les profits qu'elle pourra rapporter au Trésor public.

Depuis lors, on a tendance à examiner la question du monopole au point de vue fiscal, comme moyen de procurer à l'Etat les ressources indispensables pour instituer les œuvres de solidarité sociales et pour opérer les réformes démocratiques.

Les deux manifestations les plus intéressantes de cette conception sont les propositions Carlier et Couderc qui méritent un examen plus approfondi que les autres.

Proposition Carlier. — Le 27 février 1908, M. Vincent Carlier, député, présentait un projet de loi portant vingt et une signatures parmi lesquelles celle des socialistes bien connus : MM. Jules Guesde, Allemane, Sembat, Jaurès et Vaillant.

Cette proposition de loi avait pour objet l'organisation du Monopole des Assurances en vue de trouver les fonds nécessaires pour les retraites aux vieillards : « A notre avis, dit l'auteur, le seul moyen de résoudre « les problèmes sociaux consiste à nationaliser les « sources de revenus accaparés par la spéculation « capitaliste, Les monopoles de fait et de droit gran- « dissent chaque jour et créent une situation nouvelle « qui obligera les pouvoirs publics à l'expropriation, « au profit de tous, de ces monopoles et sources de « revenus immenses. »

Dans l'article premier du projet, « le contrat « d'assurance couvrant les risques de l'incendie, de la

« grêle, des inondations, sur la vie humaine, les « accidents de personnes, les sinistres maritimes, est « déclaré monopole d'Etat sur tout le territoire. »

L'article 2 organise le monopole avec une administration nouvelle, comprenant un service central, des services départementaux et communaux.

L'Etat, en vertu de l'article 4, s'emparera des assurances monopolisées sans indemniser les détenteurs actuels.

L'assurance n'est pas obligatoire.

Enfin le projet stipule : « Un cinquième des produits « du nouveau monopole sera incorporé au budget « ordinaire de l'Etat jusqu'à concurrence du total des « impôts que les contrats d'assurances contre les risques « sus-indiqués rapportaient au budget l'année de la « promulgation de la présente loi, ce total étant pris « comme maximum ». Le surplus sera affecté à l'application de la loi sur les retraites aux vieillards.

M. Carlier espère que les frais généraux du monopole ne dépasseront pas dix millions par an, certains rouages administratifs existants pouvant être employés au nouveau service d'Etat. Il fixe aussi, d'une façon toute arbitraire, il est vrai, à trois cents millions les bénéfices annuels que l'exploitation des assurances doit procurer à l'Etat.

Dans cet exposé historique, où nous décrivons simplement les phases diverses de la lutte acharnée que

se livrent partisans et adversaires du monopole, nous n'avons pas à juger les dispositions du projet Carlier. Les critiques, que l'on peut faire à la conception de M. Carlier et à celle de M. Couderc aussi, sont développées longuement dans la suite.

Proposition Couderc. — L'idée maîtresse du projet que M. Couderc déposa le 12 Juillet 1909 ne diffère guère de celle qui domine celui de M. Carlier : exploitation des assurances par l'Etat, pour trouver des ressources nouvelles.

Les caractères essentiels de cette proposition sont les suivants :

1° Institution d'un monopole d'Etat pour toutes les assurances ;

2° Les assurances contre l'incendie et les assurances agricoles seront obligatoires, les autres restant facultatives ;

3° L'administration exploitera l'assurance « commercialement » ; le préfet, le directeur de l'enregistrement, les contrôleurs des contributions directes, le percepteur, le receveur particulier des finances seront les principaux rouages intéressés au développement de cette industrie ;

4° Les Sociétés anonymes prospères sont seules indemnisées ; mais elles devront indemniser leur personnel. L'article 29 prévoit un crédit de cinq cents millions de francs pour désintéresser les Compagnies et établir le monopole des assurances ;

5° Les bénéfices que l'Etat peut espérer de l'exploitation des assurances s'élèvent à la somme de deux cent cinquante millions environ.

M. Couderc conclut : « Le monopole sera utile à la « nation toute entière, à cause des bénéfices considé- « rables qu'il réalisera, et à chaque citoyen en parti- « culier, à cause de la sécurité plus grande qu'en reti- « reront les propriétaires, les négociants, les agricul- « teurs et même les oisifs. Nul ne doit se faire un « épouvantail des difficultés, très grandes à coup sûr, « mais pas insurmontables que présentent la constitu- « tion et la mise en train du monopole. »

M. Couderc manque totalement de précision quand il évalue le coût de l'opération à environ cinq cents millions de francs ; nous démontrerons plus loin qu'il est fort au-dessous de la vérité. De plus, quoique le but du monopole soit purement financier, il ne s'explique pas, dans son projet, sur les questions d'ordre financier qui se rattachent au grave problème de l'exploitation des assurances par l'Etat. Il était pourtant essentiel de fixer le chiffre exact de la dépense de premier établissement pour connaître le coût annuel de l'amortissement du capital.

Ce sont là des questions très graves qu'il importerait de connaître parce que, sans cela, il est impossible de discuter d'une façon sérieuse sur le monopole. C'est pourquoi le Ministre des Finances a déclaré à la tribune : « Je connais à peine la question ; je ne sais

« pas comment on pourrait organiser le monopole des « assurances, je sais encore moins ce qu'il pourrait « produire, je ne pourrai répondre et m'expliquer que « lorsque j'aurai chargé mes inspecteurs des finances « de me produire un rapport détaillé à ce sujet. »

La Chambre des députés a renvoyé les deux propositions de loi Carlier et Couderc à l'examen de la *Commission d'assurances et de prévoyance sociale* qui a procédé à une discussion générale sur la question prise dans son ensemble. Le débat porta avant tout sur la valeur théorique et pratique de l'idée même d'un monopole d'Etat appliqué aux assurances.

La Commission, à une forte majorité, adopta sur la proposition de son président, la formule suivante : *La Commission se prononce pour le principe du monopole des assurances par l'Etat, sous réserve de l'étude des moyens de réalisation.* La conséquence de ce vote fut que le rapporteur, M. Buisson, fit connaître sommairement les raisons qui avaient amené la Commission à se prononcer en faveur du principe du monopole.

Le rapport de M. Buisson a le mérite de montrer clairement que la question n'est pas encore au point, car les principes fondamentaux comme l'obligation ou la liberté de l'assurance ne sont l'objet que d'indications extrêmement vagues. Nous n'examinerons pas les dix chapitres de ce rapport, de crainte que son étude, même succinte, nous entraîne trop loin.

Ce qui a provoqué le plus d'émotion dans le monde des assureurs, ce fut le discours prononcé par M. le Ministre des Finances au moment de la discussion générale du budget 1910. M. Cochery dit à la tribune de la Chambre : « Le problème du monopole de l'al-« cool, agité dans le passé pendant quelques années, « étudié avec ardeur, puis tombé en sommeil, se « réveille ; un examen s'en imposera à bref délai... Et « auparavant encore, l'autre problème se posera peut-« être : *Celui de l'examen du monopole des assurances « ou de certaines assurances* ». (1)

Ces déclarations d'un Ministre des Finances, qui passait jusqu'alors pour être extrêmement prudent dans ses conceptions économiques, ont causé un certain trouble dans le Commerce et l'Industrie, car si toutes les fois qu'un gouvernement rencontre sur sa route une industrie prospère, il s'en emparé, il n'y a plus de sécurité pour personne.

Mais ce mouvement en faveur du monopole des assurances a suscité de la part des divers intéressés de très vives récriminations sur tous les points du territoire.

La Chambre syndicale de Marseille, affiliée à la Société pour la défense du Commerce et de l'Industrie, s'est occupée de la question, dans sa séance du 10 mai 1910. M. Ancey, qui est une compétence en la matière, fit un rapport dans lequel il a fait ressortir

(1) Ch. des Dép. 2e séance du 19 Nov. 1909. *J. Off.* pages 2794 et 2795.

le côté fiscal de la prétendue réforme et a mis en lumière les raisons qu'ont en général les assurés de s'opposer au monopole. Il arrive à cette conclusion que « le monopole de l'assurance serait une opération « fiscale menaçante et un instrument de domination « politique, et sous quelque forme que l'on organise « l'assurance par l'Etat, ces graves inconvénients exis- « teraient. »

A son tour, la Chambre de commerce de Cette adressait le 1er Juin 1910, une lettre au Ministre du Commerce dans laquelle M. Prats, son président, s'exprimait ainsi :

« Le monopole de l'Etat appliqué à des industries « vivantes et prospères pratiquées par un grand nom- « bre d'individus, dont la plupart ne sont pas des « salariés proprement dits, exigeant par conséquent « des efforts permanents d'initiative, ne peut être « qu'une spoliation, et une spoliation qui n'atteindrait pas seulement des actionnaires mais surtout « une multitude de petits producteurs autonomes à « l'égard desquels il serait impossible de formuler « même un mode d'indemnité équitable. Une assem- « blée législative ne peut décréter une semblable « mesure, parce qu'elle serait injuste et parce qu'elle « atteindrait directement tous les citoyens dans leurs « intérêts et dans leur liberté sans relever en aucune « façon nos finances publiques, tout au contraire. »

Nous pourrions encore citer d'autres protestations, mais nous jugeons que les deux précédentes suffisent pour montrer combien est grande l'hostilité qu'une telle mesure a suscité dans le pays tout entier.

Cette hostilité est-elle justifiée ?

Nous allons le voir en examinant la question par l'étude approfondie des problèmes qu'aura à résoudre le législateur et des inconvénients que créera le monopole.

CHAPITRE II

Etablissement du Monopole

L'exposé historique, que nous venons de faire, démontre bien que la question du monopole a maintes fois été soulevée pour des raisons diverses. Cette idée reste encore vivace dans certains esprits qui considèrent cette réforme comme le seul moyen de procurer des ressources au Trésor.

Aussi, devons-nous examiner dans ce chapitre, les graves questions que l'Etat devrait résoudre le jour où, le Parlement s'étant laissé séduire par les belles paroles des monopoleurs, aurait décidé de faire gérer l'industrie des assurances par une administration publique.

Ces questions sont essentielles et il serait imprudent de faire la réforme sans les avoir étudiées avec soin. Les quatre principales vont former les quatre sections suivantes :

1° Monopole général ou partiel ;

2° Modes d'établissement avec ou sans indemnité ;

3° Assurance obligatoire ou facultative ;

4° Organisation administrative.

SECTION I

Monopole général ou partiel

Lorsque l'Etat accapare une industrie privée ordinaire, la question ne se pose pas, car le monopole embrasse tout l'objet de cette industrie qui est, en général, uniforme et facile à saisir. Au contraire, en matière d'assurance, la variété des combinaisons est si grande et les opérations si diverses par leurs particularités qu'il est permis de se demander si l'Etat instituera un monopole portant sur toutes les branches de cette industrie si complexe ou s'il organisera un monopole partiel ne visant que certaines catégories de contrats.

La proposition Carlier qui n'est, du reste, qu'une ébauche assez informe, ne constitue, en monopole d'Etat, que « le contrat d'assurance couvrant les ris-« ques de l'incendie, de la grêle, des inondations, sur « la vie humaine, les accidents de personnes, les « sinistres maritimes. »

Au contraire, M. Couderc qui a essayé de tout prévoir en donnant à son texte une forme plus achevée, attribue à « l'Etat seul le droit de pratiquer l'assurance « désormais constituée en monopole, sur tout le terri-« toire de la République, des colonies et dépendances. »

A notre avis, l'Etat devrait monopoliser l'assurance en général, les exceptions ne se concevant pas en cette matière. Pourquoi l'Etat garantirait-il tel risque plutôt que tel autre ? Pourquoi paierait-il les sinistres d'incendie ou d'accident plutôt que ceux de mortalité ou de grêle ?

Les partisans du monopole pensent que, par la réforme, l'Etat deviendra une providence capable d'assurer le bonheur des citoyens en les obligeant par des lois à pratiquer les vertus de la prévoyance et de l'épargne.

Quelles que soient les opinions émises sur cette question, si le monopole est décidé, l'Etat, pour atteindre son but, pourra choisir entre plusieurs systèmes :

1° *Instituer un monopole absolu de toutes les formes de l'assurance avec obligation.*

Ce système est insoutenable, l'obligation étant impossible pour la plupart des cas, comme nous le verrons plus loin. Dans un régime de liberté comme le nôtre, on ne saurait, sans danger, forcer les citoyens à s'assurer, si telle n'est pas leur volonté. L'assurance deviendrait, dans cette hypothèse, un service public où la prime ne serait qu'un impôt sur la prévoyance susceptible d'accroissement suivant les besoins du budget.

2° *Monopoliser certains risques avantageux pour l'Etat en laissant les autres à l'industrie privée, avec obligation pour les assurances monopolisées.*

Cette réforme, ainsi comprise, aboutirait à la plus criante des injustices sociales, l'Etat, malgré son droit souverain, ne pouvant pas déposséder les uns et protéger les autres. Un pareil état de choses entraînerait fatalement la disparition des assurances privées ; les compagnies ne pourraient pas garantir les mauvais risques sans espoir de les compenser par les bons. Qui donc se chargerait alors de ces contrats refusés par tous, assureurs publics ou privés ? L'Etat serait contraint de les prendre ce qui ramène ce système au premier que nous avons reconnu comme très défectueux.

3° Organiser le monopole en supprimant les sociétés privées, mais avec assurance facultative.

Le public connaissant la valeur industrielle de l'Etat n'a recours à lui que dans les cas de grande nécessité; aussi, ne lui confierait-il que les risques vraiment mauvais qu'un homme prudent ne peut garantir lui-même sous peine de subir les dangers les plus graves. Les bénéfices considérables espérés par les partisans du monopole seront, de ce fait, très réduits et même nuls. Or, la seule excuse, et nous ne la croyons pas suffisante, pour l'institution du monopole est la certitude absolue qu'il sera très productif. De plus, l'établissement du monopole n'empêchera pas ceux qui le voudront, de s'assurer à une compagnie ayant son siège à l'étranger ; l'industrie privée trouvera le moyen de rendre vaines toutes les mesures législatives

prohibant l'assurance privée. De cette façon, le monopole contribuera largement à cette évasion des capitaux que l'on prétend empêcher et tout en troublant le public, en jetant le désarroi dans des professions licites et honorables, il ne mettra pas à la disposition du Trésor public les ressources importantes nécessaires au fonctionnement des réformes sociales annoncées.

4° Concurrencer au moyen de caisses nationales l'industrie privée de l'assurance.

M. Couderc, lui-même, reconnaît que l'Etat ne peut concurrencer les Compagnies privées parce qu'il aurait à remplir un rôle indigne de lui et qu'il risquerait de subir des pertes considérables. Il est certain que les Sociétés mettraient tous leurs agents en mouvement pour aller en quête des meilleures assurances, tandis que l'Etat ne pouvant faire ces démarches sans compromettre sa dignité n'aurait à couvrir que les mauvais risques. D'ailleurs, en France, tout le monde se défie de l'Etat ; on le considère comme partial et asservi aux considérations politiques ; on sait qu'il est très difficile de plaider contre lui. Voilà pourquoi il aura toujours une mauvaise clientèle, celle des insolvables ou bien celle des industriels exerçant une profession particulièrement dangereuse que les Compagnies refusent en général. Il suffit, pour se rendre compte du peu de crédit dont jouit l'Etat, de jeter un regard sur les Caisses nationales déjà existantes et particulièrement sur la Caisse en cas d'accidents.

Créée par la loi du 11 juillet 1868, cette institution ne fonctionne que grâce aux subventions de l'Etat, aux dons particuliers et à certaines ressources étrangères à l'assurance. Pour l'année 1907, le compte-rendu officiel indique que son portefeuille se compose de 1798 contrats et que les primes s'élèvent à 974.689 francs, somme dérisoire à côté des cent millions encaissés par les Sociétés privées. Cette vérité est si évidente, que l'on a constaté partout l'infériorité commerciale et industrielle de l'Etat ; en effet, partout où une assurance d'Etat doit lutter contre des Compagnies privées, elle ne peut arriver à restreindre le champ de ces dernières, même en réduisant ses primes..

5° *Etablir des Mutuelles communales Incendie subventionnées.*

Nous ne saurions passer sous silence une combinaison préconisée par certains, aboutissant par une voie indirecte au monopole national et à la ruine de toutes les Compagnies sans aucune espèce d'indemnité. C'est le système des Mutuelles communales Incendie que M. Fernand David a exposé dans son rapport sur le budget de l'Agriculture, Ce genre d'assurances jouit d'un régime relevant plutôt du privilège que du droit strict, bénéficie de subventions, d'exonération d'impôts et de l'appui officiel du gouvernement. En effet, la Caisse Incendie de la Meuse doit sa prospérité à ce fait que pendant de longues années, elle n'a payé à ses

sinistrés que ce qu'elle a bien voulu. Le *Petit Journal agricole* du 25 décembre 1910 nous révélait le cas de la Mutuelle de Cruzille-les-Mespillat, dans l'Ain, qui a dû, dans une seule année, réclamer à ses associés une somme équivalant à huit ou dix fois une prime normale d'assurance. Rien de plus facile que d'organiser la Mutualité de cette manière, en se dérobant au jeu loyal de la concurrence et en évitant presque tous les impôts que paient les Sociétés commerciales, patentes et taxes spéciales des lois de 1898 et de 1907. Aussi, le Conseil d'Etat a refusé à certains départements l'autorisation de créer des caisses de ce genre qui auraient fait courir à leurs budgets des risques graves. On s'efforce aujourd'hui de tourner la difficulté en créant, sous le couvert de la loi du 4 juillet 1900, des sociétés locales qui infligent à leurs membres de tels déboires, que l'on demande de les placer sous la protection du Trésor. Un député a déclaré à la tribune, que « la Société agricole est dans l'impossibilité de « vivre si l'Etat ne la réassure pas. » Cette organisation est un acheminement vers le monopole et M. Maurice Ajam la condamne en ces termes : « Il est clair, « dit-il, qu'un pareil régime ne pourra s'établir en « France sans provoquer des colères dans toutes les « catégories de contribuables qui supporteront les « charges de ces Sociétés sans en bénéficier. On sera « donc fatalement amené à étendre le réseau des opé- « rations, à créer des fonctionnaires, à entreprendre

« une immense assurance d'Etat qui centralisera les « Caisses communales et les Caisses départementales. « Alors, nous verrons se dresser contre cette opération « chimérique toutes les objections qui s'opposent invin- « ciblement au monopole : impossibilité d'assurer tous « les risques, difficulté des contrats, mauvais règle- « ment des sinistres, insolences des ronds de cuir, « exagérations des réclamations, fixation arbitraire des « primes, solution des procès par l'Etat juge et « partie. (1)

Pour tous ces motifs qui précèdent, le public préfère les Compagnies à primes fixes, possédant des garanties sérieuses, aux Mutuelles qui, d'ailleurs, n'offrent pas les mêmes conditions à leur clientèle. Les assurances incendie sont pratiquées, en France, par 21 Compagnies françaises à primes fixes, 50 Sociétés mutuelles et 45 Compagnies étrangères, soit un total de 116 Associations. Au 31 décembre 1906 les Compagnies à primes fixes assuraient plus de 200 milliards et les Mutuelles environ douze milliards. L'écart est grand entre ces deux sortes d'institutions et prouve bien que les Mutuelles communales, même subventionnées par l'Etat, ne réussiront pas à supprimer les Compagnies privées et à établir insensiblement le monopole des assurances.

---

(1) *Républicain* du 28 février 1911.

En résumé, de tous les modes que nous venons d'envisager, aucun ne nous paraît satisfaisant, parce que nous avons la conviction la plus absolue que le seul moyen de répandre l'assurance et de l'appliquer, sous toutes ses formes, à toutes les sortes de risques n'est réalisable que par la persuasion et cette persuasion n'est possible que par l'initiative privée et la libre concurrence. Cependant, comme il faudrait choisir le système le moins défectueux parmi tous ceux énumérés plus haut, le seul qui nous paraisse le plus compatible avec la dignité de l'Etat est le monopole général et immédiat.

SECTION II

Divers modes d'établissement du Monopole

Si le Parlement vote la suppression de l'industrie privée de l'assurance, le but peut être atteint de plusieurs façons, mais le mode le plus loyal est, nous venons de le voir, celui qui consiste à s'emparer immédiatement de toutes les assurances. Cette prise de possession entraînerait, à l'égard des assureurs actuels, une expropriation leur causant un préjudice énorme. Aussi, le législateur aura à se préoccuper s'il convient d'indemniser ou non les divers intéressés lésés par cette réforme. On a déjà soulevé la question de l'indemnité ; les avis sont, sur ce point, partagés. Il est donc nécessaire d'examiner chacune des deux opinions et de choisir celle qui paraîtra la plus conforme aux lois strictes de la justice.

§ 1 *Expropriation sans indemnité.* — M. Carlier, dans l'article 4 de son projet, adopte le système qui consiste à exproprier les Compagnies sans leur accorder aucune indemnité. Il soutient sa thèse de la manière suivante : « Le capital social des sociétés « d'assurances est éminemment parasitaire : il est tout « à fait inutile à l'opération de l'assurance proprement dite, puisque cette opération est menée à « bonne fin par les Sociétés mutuelles, sans le

« concours d'aucun capital autre que celui des assurés « eux-mêmes. Il est parfaitement inexact d'assimiler « l'indemnité à accorder aux actionnaires d'une com- « pagnie d'assurance à celle accordée à un industriel « exproprié. Ce dernier, en effet, a placé son argent « dans un matériel d'usine, qui ne peut être employé « à un autre usage. Pour les actionnaires des Compa- « gnies d'assurances, rien de pareil ; le capital social « qu'ils ont versé n'a été placé que dans les valeurs « mobilières ou immobilières qui conservent leur « valeur après comme avant l'expropriation. C'est « donc, en somme, une situation privilégiée que celle « des Compagnies dont on nous propose d'indemniser « les actionnaires, pour ce seul motif qu'ils ne pour- « ront plus toucher de bons et sûrs dividendes, sans « risque aucun, comme par le passé. »

M. Carlier semble avoir mis à plaisir, dans cette citation, des inexactitudes nombreuses qu'il convient de relever.

Tout d'abord les sociétés mutuelles ont besoin, elles aussi, d'un capital pour commencer leurs opérations ; c'est le capital de premier établissement. Leur situation ne diffère pas, sur ce point, de celle des sociétés par actions qui doivent pourvoir aux premières dépenses avec l'argent de leurs actionnaires, puisque les bénéfices que donne le portefeuille sont au début insuffisants pour couvrir les frais généraux.

D'autre part, lorsqu'on exproprie un industriel, on n'envisage pas seulement le matériel d'usine, on tient compte du fonds de commerce, de la clientèle. D'ailleurs, n'est-ce pas un outillage, d'un genre particulier, il est vrai, que l'expérience, les statistiques, les tarifs parfois chèrement achetés? Nous ne croyons pas que, sur ce point encore, les situations d'un industriel et d'une compagnie d'assurances soient différentes.

M. Carlier prétend que les actionnaires n'ont couru aucun risque en engageant leurs fonds dans les assurances. Si les renseignements donnés à M. Carlier étaient exacts, il a pu se rendre compte que le nombre des compagnies disparues était considérable ; les actionnaires de ces sociétés ont donc courudes risques, puisque certains ont perdu leur capital entier. Les dangers courus par le capital sont de tous les temps, de l'avenir comme du passé ; tous les ans disparaît quelque société qui entraîne, dans sa chûte, l'épargne du capitaliste, grand ou petit. Aussi, est-il absolument inexact d'affirmer que les risques courus par les actionnaires des compagnies sont illusoires et chimériques.

M. Carlier n'est pas seul à soutenir une thèse semblable ; les collectivistes réclament aussi le monopole sans désintéresser les expropriés, car ils voient là le commencement du mouvement qui doit aboutir à la fin de la propriété capitaliste et bourgeoise. M. Bour-

geois, député du Jura, dans sa proposition, déposée en 1890, soutenait que l'Etat peut, en droit, exproprier les Compagnies sans les indemniser.

Tous les partisans de l'expropriation sans indemnité envisagent la question d'un point de vue trop particulier. Ils ne considèrent que les actionnaires des Compagnies ; or, les actionnaires en général, et ceux des Sociétés d'assurances en particuliers, sont mal vus de la masse du public ; mais dans une compagnie d'assurances, il y a d'autres personnes très intéressantes qui seront lésées par le monopole : ce sont les employés et les agents répartis sur tout le territoire.

Qu'a-t-on à leur reprocher ? Rien. Ce sont d'honnêtes travailleurs, servant consciencieusement la Compagnie à laquelle ils appartiennent et rien n'autorise l'Etat à les exproprier sans leur allouer des indemnités. On dira peut-être que le portefeuille qu'ils exploitent ne leur appartient pas, qu'ils ne l'ont pas acheté ? Cela est vrai en théorie ; mais en pratique, les agents se livrent dans la cession de leur portefeuille à des trafics que les Compagnies interdisent, mais que la coutume consacre de plus en plus. Ces traités secrets sont si fréquents que plusieurs agents généraux et plus particulièrement « le Syndicat des Agents généraux des Vosges » ont émis des vœux tendant à obtenir la propriété de leur portefeuille, qu'ils pourraient, dans la suite, transmettre et céder comme s'il s'agissait d'un véritable office.

Les agents font tellement corps avec les administrations privées d'assurances, qu'ils sont l'objet de mesures bienfaisantes prises, depuis longtemps, par les Compagnies sous forme de Caisses de prévoyance et de retraite. Ce serait donc une véritable spoliation que de suppprimer aux agents tous les avantages dont ils jouissent sans leur donner une juste compensation du préjudice que leur causera le monopole des assurances.

Le principe de l'expropriation sans indemnité nous paraît inconciliable avec les idées de justice qui se manifestent de nos jours. De quelque façon que l'on envisage cette réforme, il est impossible de soutenir une solution aussi radicale. Si ces idées venaient à prévaloir un jour, tous les particuliers et toutes les industries, en France, devraient craindre d'attirer la convoitise de l'Etat qui les dépouillerait arbitrairement du bien qu'ils ont édifié à force de travail et d'énergie.

§ 2 *Expropriation avec indemnité*. — La question de l'indemnité, nous venons de le voir, n'est discutable, ni en droit, ni en fait. En droit, il est de jurisprudence constante, que tout exproprié, pour cause d'utilité publique, ait droit à réparation du préjudice causé. En fait, l'Etat ne peut s'approprier les tarifs élaborés à grand'peine, les statistiques établies après de longues années d'expérience par les Compagnies, sans leur donner une compensation. Plus de 85 °/₀ d'entre elles ont succombé, avec des centaines de millions, dans la lutte pour la cause de l'assurance.

Celles qui sont parvenues jusqu'à nos jours, ne se sont maintenues que grâce à des sacrifices considérables ; il est donc bien juste, qu'après ces années vraiment malheureuses, elles jouissent d'une prospérité qu'elles ont acquises à si grands frais.

Cette thèse est tellement conforme aux lois les plus strictes de la justice que les auteurs des divers projets de monopole, Louis Blanc, Garnier Pagès, Huguenin, Vacher, Langlois, n'ont presque jamais contesté ce droit à l'indemnité.

M. Gauthier, sénateur de l'Aude, disait dans un article de journal : « Je ne crois pas qu'il vienne à « l'esprit des gens sensés et justes, la pensée d'expro- « prier des industries ou des commerces quelconques, « ayant depuis longtemps pignon sur rue, sans aucune « indemnité préalable ».

M. Couderc, dans son projet, professe la même opinion : « L'Etat, dit-il, ne supprime pas seulement le « droit d'assurer, il le prend pour lui. Dans ces con- « ditions, et comme nul n'a le droit de s'enrichir au « détriment d'autrui en lui prenant son bien, nous « concluons à ce que l'Etat doit une indemnité. »

L'auteur d'un ouvrage très intéressant sur le monopole des assurances dont nous ne pouvons citer le nom prétend qu' « il y aurait, en cas de monopole, non « seulement indemnité pour les co-propriétaires des « établissements, c'est-à-dire les actionnaires, mais « également pour les représentants. » Cette opinion

est très juste parce que les agents et sous-agents sont presque tous patentés et en conséquence, assimilables aux commerçants. Ils doivent donc, le cas échéant, être traités comme des commerçants, à qui on enlève le magasin et par suite la clientèle pour la construction d'un chemin public ou d'un établissement d'intérêt général. Bien plus, les agents qui recevraient en compensation un emploi de l'Etat, auraient également droit à une indemnité, car, avec cet emploi nouveau, fut-il aussi productif, ils se trouveraient dépossédés d'une clientèle qu'ils ont généralement fondée, qu'ils se sont transmises de père en fils, en l'augmentant sans cesse.

Toutes les raisons exposées plus haut militent donc en faveur du principe de l'indemnité. Une autre solution serait vraiment scandaleuse et jetterait sur l'Etat français un discrédit dont tout le commerce national se ressentirait.

SECTION III

Assurance obligatoire ou facultative

On dit souvent que l'assurance est d'une nécessité aussi absolue à la vie morale des individus que le pain l'est à la vie matérielle et qu'il appartient à l'Etat de contraindre les citoyens à la prévoyance, de même qu'il a fallu rendre obligatoire l'instruction primaire.

M. Couderc, dans son article 3, énumère les assurances obligatoires qui comprennent : l'assurance agricole et l'assurance collective contre les accidents (risques professionnels, Loi de 1898).

Dans l'exposé des motifs, l'auteur donne les raisons suivantes de cette classification : « Il y a un intérêt « public à ce que l'assurance incendie soit obligatoire « pour tous, puisque les risques sont les mêmes pour « tous et que le refus d'un seul pourrait être aussi « préjudiciable à tous que si personne n'était assuré. « Quant à l'assurance agricole, nous l'avons égale- « ment rendue obligatoire, à cause de l'extrême facilité « avec laquelle, les fruits de la terre peuvent être « anéantis. Or, comme ces fruits représentent la con- « dition même de l'existence du paysan, il y a lieu « d'appliquer l'obligation sans quoi celui-ci aurait « perdu son travail d'une année et le produit de son « travail. »

M. Couderc espère arrêter, au moyen de l'obligation, l'exode des campagnes vers la ville parce que le paysan trouvera, dans les travaux des champs, un avantage certain qui le retiendra et l'attachera au sol. Cette affirmation a besoin d'être prouvée ; nous ne voyons pas comment l'assurance obligatoire procurera au paysan cet attrait spécial qui le ramènera vers la terre qu'il a désertée.

M. Couderc a rendu encore obligatoire l'assurance collective des risques professionnels parce qu'en fait,

aujourd'hui, tous les patrons, entrepreneurs ou chefs d'établissement sont obligés de s'assurer, les dangers qu'ils courent étant trop graves.

M. Buisson, dans son rapport, envisage comme possible l'obligation pour certaines branches d'assurances qui sont déjà rendues obligatoires dans plusieurs législations étrangères, notamment l'assurance incendie et certaines assurances agricoles. Il considère comme impossible l'obligation pour les assurances à long terme et pour certaines assurances secondaires.

La question de l'obligation ou de la liberté de l'assurance a été envisagée par presque tous les auteurs ; Son importance n'a échappée à personne. Que faut-il penser de ce problème complexe qui est intimement lié à l'idée du monopole ?

L'obligation, en général, entraîne des inconvénients très graves que nous allons étudier, sans qu'ils soient compensés par aucun avantage.

Tout d'abord, la prime sera, de ce fait, une espèce nouvelle de contribution qui, suivant les besoins vrais ou supposés de l'Etat, sera augmentée sans souci de l'assuré. Les particuliers ne pourront discuter cet impôt parce qu'il n'y aura plus de concurrence ; ils se trouveront en présence d'un seul assureur : l'Etat. La prime impôt sera susceptible des plus savants tours de vis qu'on ait jamais connus et l'Etat déploiera une

véritable ingéniosité à trouver des prétextes d'augmentation ou à invoquer des déchéances pour ne pas payer les indemnités dues.

Les partisans du monopole prétendent que l'obligation aura l'avantage de rendre prévoyant l'ouvrier négligent qui ne s'assure pas. Pour détruire cet optimisme exagéré, nous ne citerons que l'opinion de M. Colson qui, en la matière, fait autorité : « Il « n'est pas vrai de dire que cette intervention est « indispensable, parce que l'ouvrier est incapable de « songer à son avenir. Le développement des « mutualités, l'ardeur avec laquelle sont recherchés « les emplois auxquels une retraite est attachée, « l'extension de la petite épargne montrent que ce « souci se répand de plus en plus. C'est chose « singulièrement grave que de substituer à ces efforts, « isolés sans doute, mais de jour en jour plus « nombreux, une organisation qui incite chacun à s'en « remettre à la loi du soin de pourvoir à son avenir. « La prévoyance obligatoire est bien loin d'avoir la « valeur morale de la prévoyance individuelle ; « même au point de vue économique, c'est diminuer « beaucoup la valeur d'un peuple que de l'habituer « à considérer comme inutile l'effort sur soi-même, « qui est nécessaire pour assurer volontairement son « avenir par plus de travail et par une certaine « abstinence. » (1)

(1) Colson, *Economie politique*, tonee II, page 253.

D'ailleurs si, malgré l'obligation, l'assuré ne payait pas les primes, qu'adviendrait-il en cas de sinistre? L'Etat ne pourrait l'indemniser, car les autres assurés feraient entendre, avec juste raison, de vives protestations. Si l'Etat, par suite de circonstances qu'il est impossible de prévoir, indemnisait tout de même le sinistré qui n'a pas payé ses primes, il transformerait l'assurance en assistance et l'indemnité prendrait alors la forme d'une aumône. Si on ne l'indemnise pas pour non paiement de la prime, l'assurance obligatoire ne sera qu'un vain mot et la réforme n'aboutira pas au but qu'elle s'était proposée. Un ouvrier étant dans l'impossibilité de payer sa prime, on ne pourra l'exproprier ou le poursuivre, car il faudrait alors généraliser la mesure, puisque la majorité des assurés, composée d'ouvriers, n'arrivent que bien juste, aujourd'hui, à joindre les deux bouts. Le paiement des primes diminuera sensiblement le modeste salaire qui permet aux familles pauvres de vivre dans des conditions presque misérables. Par conséquent, tout le monde étant assuré et un certain nombre seulement pouvant payer les primes, l'assurance deviendra une Mutuelle Nationale dans laquelle les riches payeront pour les pauvres, les prévoyants pour les imprévoyants. « L'assurance obligatoire, écrivait un auteur, est un « leurre et un cercle vicieux. L'assurance obli- « gatoire?..... Mais il faudrait commencer par assurer « le paiement des primes! » (1)

(1) Thomereau, *Moniteur des Assurances* du 15 mars 1897.

« Si l'Etat établissait les assurances obligatoires, « il confisquerait une des plus nobles prérogatives de « l'homme; il supprimerait la liberté, le mérite et la « dignité de la prévoyance. » (1)

Ces arguments généraux étant posés, nous allons examiner les trois branches d'assurances que M. Couderc veut soumettre à l'obligation.

A. — *Assurances contre l'incendie.* — Les cas étant aussi divers que les combinaisons sont nombreuses, l'assurance contre l'incendie est une opération excessivement délicate et compliquée. Il surgit sans cesse des difficultés innombrables que l'obligation n'arrivera pas à résoudre.

Comment, par exemple, apprécier la valeur de la matière assurable, sinon au moyen d'une indiscrète inquisition ? C'est, d'ailleurs, cette inquisition qui constitue l'un des plus sérieux obstacles au vote de l'impôt sur le revenu. On peut entrevoir combien elle sera odieuse parce qu'elle s'exercera non seulement sur le riche, mais encore sur l'ouvrier, le paysan, sur le plus modeste des citoyens. Tout le monde étant obligé de s'assurer et l'assurance n'étant entre les mains de l'Etat qu'un moyen de recouvrer l'impôt et de se procurer de l'argent, le plus humble domicile serait à la merci des agents du fisc chargés de vérifier si tout est assuré à sa valeur.

---

(1) De Courcy, *De l'assurance par l'Etat.*

Le besoin d'encaisser serait d'autant plus impérieux pour l'Administration, que nos dépenses augmenteraient, dans des proportions énormes, ne fût-ce que pour entretenir le nombre formidable de fonctionnaires nécessité par ce nouveau service public.

Au cas où une contestation naîtrait entre l'agent de l'Etat et l'assuré, et l'on peut être persuadé que l'accord ne règnera jamais entre ces deux personnes, que fera-t-on ? Si on a recours à une expertise préalable, le coût de l'assurance sera considérablement augmenté sans cependant aboutir à une évaluation juste. C'est une opération très délicate que de déterminer la valeur des objets à assurer, comme les meubles d'art, les tableaux et les bijoux. Aujourd'hui, l'assureur privé accepte, à peu près sans contrôle, les déclarations de valeurs qui lui sont faites par l'assuré, car il n'est appelé à payer que le dommage résultant du sinistre et non la valeur déclarée. Tandis que l'Etat devra contrôler ces déclarations pour établir et calculer l'impôt d'assurance.

En cas de sinistre, il ne faut pas espérer un règlement équitable et rapide de la part de l'Etat qui fera toujours intervenir des considérations politiques. Ceux qui voteront pour le parti au pouvoir seront largement indemnisés, tandis que les autres le seront insuffisamment ou même pas du tout, En effet, l'Etat, qui a pour mission de poursuivre et de punir les crimes d'incendies volontaires, au nom de la société,

pourra se laisser entraîner, pour éviter au Trésor, à court d'argent, de payer une indemnité, à voir des crimes dans beaucoup d'incendies dont les causes sont ignorées.

Un des plus sérieux inconvénients de l'obligation, en matière d'incendie, consiste pour l'Etat dans la contrainte d'assurer tous les risques bons et mauvais. L'Annuaire statistique constate, qu'en 1906, le montant des pertes non couvertes par l'assurance a été de 13.911.469 francs ; la presque totalité de cette somme représentait de très mauvais risques dont les Compagnies n'avaient pas voulu se charger et que l'assurance obligatoire forcerait l'Etat à couvrir. Les bénéfices considérables que les monopoleurs espèrent retirer de l'industrie des assurances seraient, de ce fait, très sensiblement diminués. De plus, les Compagnies peuvent, quand elles constatent qu'un assuré a trop de sinistres, résilier le contrat, tandis que l'Etat sera forcé d'assurer les risques et de les garder.

Pour toutes les raisons que nous venons d'exposer, nous considérons l'obligation, en matière incendie, comme absolument impossible, parce que l'Etat sera incapable de surmonter les difficultés innombrables engendrées par ce régime nouveau.

B. — *Assurance agricole.* — Dans l'exposé des motifs, M. Couderc s'explique longuement sur les avantages de l'obligation en matière agricole, avantages purement imaginaires d'ailleurs, car nous verrons

que les difficultés sont si grandes, qu'elles s'opposent totalement à l'obligation de l'assurance. D'ailleurs, M. Couderc reconnait que la question est délicate ; « Il n'y a pas à se dissimuler, dit-il, la difficulté est « beaucoup plus grande pour l'application de l'assu- « rance obligatoire agricole que pour l'assurance « obligatoire incendie. »

Cette question a soulevé de très vives critiques qu'il est nécessaire de passer en revue et que M. Alfred de Courcy a résumées en ces termes : « La plupart des fléaux de l'agriculture tiennent à « des circonstances atmosphériques dont l'action est « générale et s'exerce sur des provinces entières ou « même sur plusieurs nations à la fois. Ainsi, la « sécheresse prolongée qui arrête le développement « de la plante, les pluies intempestives qui empêchent « de rentrer les foins, qui ne permettent pas aux « grains de se former ou de mûrir, les insectes et « ces mystérieuses maladies qui s'attaquent aux « pommes de terre, à la vigne, aux vers à soie, au « blé lui-même, sont des calamités qui frappent en « même temps, sur de vastes régions, toutes ou « presque toutes les cultures similaires. Ce ne sont « pas des accidents isolés et, conséquemment, ces « grands dommages sont en dehors du domaine de « l'assurance dont l'objet propre est de répartir la « perte des valeurs détruites sur la masse des valeurs « épargnées — Dira-t-on que c'est précisément un

« motif d'en demander la garantie à l'Etat ? Ici, se « présente une considération très remarquable et trop « peu remarquée. — L'industrie de l'homme, le « progrès des arts agricoles combattent avec succès « plusieurs des fléaux de la nature. L'oïdium, par « exemple, a été vaincu par le soufrage. Les jardiniers « de Montreuil et de Fontainebleau savent abriter « contre la gelée leurs espaliers et leurs treilles. On « peut détruire certaines invasions d'insectes ; on « peut assainir le bétail ; on peut, avec des soins « actifs et intelligents, rentrer à propos le foin et « rassembler en moyettes, sous la protection d'un « chaume ingénieusement improvisé, les gerbes que « l'incurie laisserait germer ou pourrir sur le sol. « Cette lutte incessante de l'homme contre la nature « est l'honneur de la profession agricole..... Or, une « institution qui détendrait ce puissant ressort de « l'intérêt qui endormirait le cultivateur dans une « sécurité paresseuse, serait certainement funeste aux « progrès agricoles. Telles seraient les conséquences « de l'assurance obligatoire de tous les accidents de « la culture. »

Nous avons cité cette longue et vive critique de l'assurance obligatoire en matière agricole parce que les objections qu'elle renferme, quoique écrites il y a longtemps, sont encore aujourd'hui couramment opposées à la thèse du monopole et de l'obligation.

La garantie de l'Etat et l'obligation auraient pour

effet d'encourager la routine et l'incurie des cultivateurs.

De plus, le grand principe en matière d'assurance est la proportionnalité de la prime au risque garanti ; or, pour qu'il y ait lieu à prime, il faut que le risque existe. Les dangers que court l'agriculture étant localisés, il serait absolument inique de demander un tel sacrifice à un cultivateur dont la terre n'est jamais ravagée par la grêle, l'inondation ou autres calamités. On ne peut décemment pas obliger le propriétaire qui possède un terrain situé sur un coteau à s'assurer contre les inondations ou contre la gelée. Les orages suivent des directions déterminées par des conditions atmosphériques contre lesquelles l'homme ne peut absolument rien. Les Compagnies privées possèdent, sur ce point, des données très justes qui leur permettent de varier la prime suivant la gravité du risque. Or, l'Etat et le personnel qu'il emploie manquent totalement de la souplesse et de la rapidité de décision qui sont les qualités essentielles pour bien gérer le service si complexe des assurances agricoles et particulièrement des assurances contre la grêle.

Les sinistres grêles varient très sensiblement d'une année à l'autre ; ces variations continuelles apporteraient des perturbations très graves dans les finances de l'Etat. Le Ministre des Finances éprouverait de grandes difficultés pour élaborer un budget remplissant les conditions nécessaires. En effet, le budget doit

comprendre les recettes et les dépenses d'une année déterminée, or, comment prévoir les indemnités à payer pour des sinistres dont le taux et le nombre varient tous les ans ? Le principe d'universalité du budget serait méconnu, le Ministre ne pouvant fixer le montant exact des sommes à débourser. De même le principe d'unité du budget serait violé.

De quelque côté que l'on étudie la question, on est obligé de conclure que l'obligation, en matière d'assurance agricole, n'est pas applicable sans entraîner de graves dangers pour les finances de l'Etat et pour les assurés aussi.

M. Thomereau écrit dans le *Moniteur des Assurances :*
« Pas plus sous une forme que sous une autre,
« l'inondation ni la gelée ne sont assurables et moins
« encore la sécheresse, les ravages des insectes. Au
« premier de ces grands fléaux, l'inondation, on ne
« peut opposer que des mesures préventives, basées
« sur un plan général de défense et nécessitant des
« dépenses énormes. De même, des irrigations bien
« combinées atténueraient grandement les conséquences
« de la sécheresse. Voilà précisément pour l'Etat les
« occasions d'intervenir ; c'est son affaire, c'est son
« rôle ; il est le gardien de la sécurité publique et des
« grands intérêts de la nation !... Hélas ! comment
« pourrait-il s'occuper convenablement de ce qui le
« regarde, étant surchargé de soins qui ne le regardent
« pas. (1)

(1) *Moniteur des Asssurances.* — 15 mars 1897.

C. — *Assurance collective des risques professionnels.* — La loi du 9 avril 1898, concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, a consacré pour certaines catégories de salariés du commerce et de l'industrie, le droit au profit de la victime ou de ses représentants à une indemnité à la charge du chef de l'entreprise. L'innovation de cette loi est que l'ouvrier n'a plus à prouver la faute du patron et qu'il suffit qu'il soit au service de l'entrepreneur pour que l'indemnité lui soit due.

M. Couderc rend obligatoire cette assurance des risques professionnels alors que M. Buisson, dans son rapport, soutient la thèse contraire : « Le monopole « d'Etat, dit l'honorable rapporteur, n'aurait guère de « raison valable pour exiger que les employeurs assu- « jettis à la loi de 1898 s'assurent tous à ses caisses. Il « semble donc que l'assurance doive rester facultative « dans ce domaine. »

L'opinion de M. Buisson nous semble plus juste que celle de M. Couderc parce que l'assurance n'est pas, en fait, obligatoire ; il existe beaucoup de patrons qui s'assurent eux-mêmes. En outre, les Compagnies refusent parfois des risques susceptibles d'entraîner des pertes trop considérables. Malgré la prudence des Compagnies, cette branche des assurances ne donne aucun bénéfice industriel ; nous verrons plus loin que les exercices se soldent souvent par des déficits.

Au point de vue financier, l'assurance obligatoire des accidents du travail serait pour l'Etat une opération déplorable. Les résultats obtenus par la Caisse Nationale d'Assurances qui se débat continuellement dans des nécessités budgétaires prouvent que les bénéfices sont très réduits.

Les Compagnies privées grâce à un personnel d'élite, sont arrivées à proportionner la prime à chaque risque. Dans cette matière fort compliquée des accidents du travail, chaque cas diffère de tous les autres et demande à être envisagé d'une façon toute particulière. Les agents des Sociétés font un rapport à la Direction sur la situation de l'assurable, sur sa moralité, son genre de vie, sa façon de gérer son entreprise. La prime sera calculée en tenant compte de toutes ces conditions. L'Etat, au contraire, établira un tarif pour chaque catégorie applicable à tous les cas et apportera en la matière l'uniformité dont sont empreints tous les rouages de son administration. Dans les règlements de sinistres, les assurés et les Compagnies transigent souvent pour éviter un procès, tandis que l'Etat ne se pliera jamais aux transactions.

Nous ne pensons donc pas que l'Etat avec ses habitudes hautaines et ses capacités routinières puisse assumer une tâche aussi lourde que celle de gérer cette branche si complexe de l'assurance accidents du travail.

Il est inutile de passer en revue les autres branches

d'assurances puisque M. Couderc a lui-même décidé que seule la liberté pouvait leur convenir : « Les « assurances sur la vie, contre les accidents et « l'assurance maritime, doivent, à notre avis, rester « libres, c'est-à-dire, que chacun pourra s'assurer ou « non, à son choix, l'Etat restant cependant le seul « assureur. Aucune de ces trois catégories d'assurances « n'a le caractère d'utilité générale, de nécessité « mutuelle et sociale qui s'impose chez les autres. « C'est l'individualité de chacun qui ressentira les « avantages ou les inconvénients de son assurance « ou de sa non assurance ».

Nous n'avons rien à ajouter à ces paroles si justes et nous terminons cette section de l'assurance obligatoire ou facultative par la citation suivante : « Ayez « invinciblement confiance dans ce qui constitue le « grand ressort de l'activité humaine : la liberté. « L'assurance libre n'a pas encore eu le temps « de développer toutes ses conséquences ; avec le « concours de toutes les bonnes volontés, elle arrivera « bientôt à son entier épanouissement (1) ».

(1) Thomereau : *De l'assurance obligatoire,*

SECTION IV

Organisation administrative du Monopole des Assurances

L'organisation du monopole sera, de la part de l'Etat, une tâche extrêmement délicate. La question principale sera de savoir si on créera de toutes pièces une administration nouvelle ou bien si on confiera la gestion des assurances aux diverses administrations existant déjà.

M. Carlier indique rapidement dans l'article 2 de son projet les grandes lignes de l'organisation du monopole : « Le Ministre du Travail et de la Pré-« voyance sociale établira, dans le plus bref délai « possible et qui ne pourra excéder dix mois, un « service central, des services départementaux, et des « services communaux dans toutes les villes dont la « population atteindra 5.000 habitants, Les services « communaux effectueront les opérations pour les « communes plus petites et les plus proches. — Tous « les receveurs ou buralistes de l'Etat seront munis des « imprimés et timbres nécessaires au fonctionnement « de ces services et tenus de délivrer au public ces « moyens de contracter avec l'Etat pour se couvrir des « risques indiqués. — Un règlement d'administration « publique fixera les détails de ces divers services dans « les Communes, le Département et au Ministère. »

M. Couderc comprend d'une façon toute différente l'organisation du nouveau service public des assurances : « A la tête de l'administration de chaque « arrondissement, dit-il, sera le conservateur des « hypothèques. Nous ferons ainsi de ce fonctionnaire, « plutôt cristallisé dans les questions de droit pur, le « premier agent du monopole dans l'arrondissement. « Il aura au-dessus de lui le directeur départemental « de l'enregistrement et le préfet. Sous les ordres du « conservateur des hypothèques, il y aura, par « canton, le ou les receveurs de l'enregistrement « avec, sous les ordres du receveur, un ou deux « agents suivant l'importance du canton. L'agent « cantonal d'assurances (c'est-à-dire le receveur de « l'enregistrement) dressera chaque année, de con- « cert avec les contrôleurs des contributions directes « la liste des propriétaires du canton, la liste des « propriétés de chacun en immeubles, meubles et « bétail. L'agent cantonal établira les polices rela- « tives à l'assurance obligatoire. Ces polices seront « envoyées au conservateur qui les examinera, les « visera et les passera au receveur particulier des « finances qui en recouvrera le montant avec l'autori- « sation du préfet par l'intermédiaire du percepteur. »

La collaboration de ces nombreux fonctionnaires est quelque peu choquante et les injonctions du législateur n'empêcheront pas nos services publics de con-

server certaines traditions séculaires et fort regrettables.

M. Buisson donne, dans son rapport, son opinion sur la façon d'organiser le service des assurances : « Les auteurs du projet définitif, dit-il, chercheront à « créer un office dont la direction centrale, tout à fait « indépendante des autres administrations et ne relevant directement que du Ministre du Travail ou des « Finances serait confiée à des spécialistes, à des praticiens de l'assurance placés sous le contrôle d'un « Conseil de surveillance. Cet Office national des « Assurances aurait pour ses écritures intérieures un « personnel sédentaire spécial ; quant à ses rapports « avec le public, ils seraient assurés par deux catégories d'agents ; pour tout ce qui concerne les mouvements de fonds, encaissements de primes ou « versements d'indemnités, ce seraient les agents « actuels des contributions directes qui en seraient « chargés ; pour tout ce qui concerne, au contraire, la « conclusion de nouveaux contrats pour les branches « facultatives, un personnel nouveau devrait être « nommé. Une organisation de ce genre pourrait peut-« être concilier ces deux conditions capitales que devra « réaliser la nouvelle administration : ne pas occasionner des frais généraux trop élevés ; rester cependant tout à fait indépendante et ne se modeler aucunement sur les anciennes administrations de notre « pays. »

Par les trois opinions qui précèdent, on peut constater que les théoriciens du monopole ne sont pas d'accord sur un point qui devrait pourtant être étudié avec le plus grand soin.

M. Carlier reste dans le vague et ne se prononce pas d'une façon formelle, laissant à un règlement d'administration publique le soin d'organiser, en détail, le monopole.

M. Couderc propose de confier l'industrie des assurances aux services déjà existant. Cette opinion est illogique parce qu'il est puéril de songer à donner au personnel des postes, insuffisant pour ses tâches actuelles, des travaux aussi importants que ceux de l'assurance. De même le personnel des contributions directes et de l'enregistrement a des préoccupations suffisantes s'il veut faire sérieusement son travail.

D'ailleurs, il est impossible de confier la matière aussi subtile que délicate des assurances à l'administration actuelle, organisme rigide, assujetti dans son action à des règles fixes, à des formalités nombreuses dont les fonctionnaires subordonnés et même supérieurs ne peuvent prendre aucune initiative et ne sont nullement faits pour des fonctions de nature commerciale ou industrielle.

Puisque le personnel actuel des administrations de l'Etat ne pourra pas assurer le service, il faudra créer de nouveaux fonctionnaires, pourvus d'un traitement fixe, d'indemnités de déplacement, d'une retraite.

L'Etat devra, en outre, installer des bureaux spacieux, acheter un matériel considérable, l'industrie des assurances étant la plus importante que nous possédions actuellement. Cette organisation coûtera très cher ; les frais d'installation s'élèveront à des sommes énormes surtout si l'on tient compte du gaspillage qui règne habituellement dans les opérations de ce genre.

Cette nouvelle administration sera, dès son origine, empreinte des défauts qui paralysent les autres services d'Etat. Aussi nous sommes certains que les assurances seront aussi mal gérées que le sont les tabacs, les allumettes et toutes les industries que l'Etat a prises à sa charge. Il y a donc une certitude absolue que la nouvelle organisation sera moins économique que l'organisation privée actuelle.

Nous verrons que l'incapacité industrielle de l'Etat est reconnue de tous, que la bureaucratie est portée aux dépenses exagérées, que les fonctionnaires sont hautains et insolents. Ces défauts étant ceux de tous les services d'Etat, il y a tout lieu de croire que le monopole des assurances n'en sera pas exempt.

Le service des assurances ne doit pas être un service passif et inerte, il ne faut pas attendre le client derrière un guichet et lui remettre un imprimé ou une quittance, il faut aller le chercher, le visiter, causer, discuter avec lui, passer des contrats, suggérer des modifications. L'Etat ne peut avoir ni le tempérament, ni l'organisation de l'assureur privé : « Les

« agents d'assurances, écrit M. Maurice Ajam, sont « d'admirables serviteurs ; réduits à leurs moyens « personnels d'action, forcés de ne compter que sur « eux-mêmes, bataillant depuis le matin jusqu'au soir, « habiles dans l'art de parler, ils forment une élite « dans le pays. Toutes leurs facultés sont aiguisées « par les nécessités d'une concurrence perpétuelle ; « si l'individualisme disparaissait de ce monde, il « demeurerait ancré dans l'âme des agents d'assu- « rances. » (1) Ces auxiliaires de l'assurance ont des connaissances variées, l'expérience du cœur humain ; mais, ils possèdent, développées à un très haut point, la souplesse, la prévenance et surtout la ténacité. Quand on compare à ces travailleurs infatiguables dans la recherche continuelle des affaires, les fonctionnaires formalistes, sans initiative, insouciants du résultat, manquant de doigté et d'activité, on se demande si les partisans du monopole ont bien réfléchi aux graves conséquences de la réforme qu'ils préconisent.

Il est, en outre, une question délicate à résoudre si l'on institue le monopole. Existe-t-il un homme capable de diriger un organisme aussi vaste ? Ce haut fonctionnaire, à notre avis le plus puissant qui soit, ne pourra mener à bien sa tâche, s'il veut faire son métier consciencieusement. Les directeurs actuels des Compagnies privées ne peuvent veiller seuls au fonc-

(1) Maurice Ajam, *Contre l'Etatisme*, Page 59.

tionnement intégral de leur société ; on est obligé de ne confier qu'une branche d'assurances à chacun d'eux. Ils sont, en outre, toujours entourés d'hommes vieillis dans la profession où ils ont acquis une expérience incontestable. Ils fournissent un travail considérable, inaccoutumé dans les bureaux de l'Etat. Ils ont des préoccupations chaque jour nouvelles, c'est par exemple un sinistre important qui vient de se produire ; la Compagnie pourrait opposer des déchéances ; si elle plaide, elle peut gagner son procès, mais aussi, elle perdra son beau renom, ce qui pourrait nuire au développement de ses affaires. La plupart des cas sont ainsi examinés un par un par le Directeur qui s'aide naturellement des examens préparatoires de ses sous-directeurs et de ses chefs de bureaux.

Le Ministre ou le Directeur Général qui sera à la tête du Monopole ne fera certes pas, à lui tout seul, la besogne de tous les directeurs actuels. Nous verrons alors graviter autour de ce haut fonctionnaire une foule de directeurs particuliers, de sous directeurs, de chefs de cabinets, de directeurs de cabinets, de secrétaires particuliers, tout un état-major dont le nombre dépassera celui qui existe actuellement dans les Compagnies privées.

Dans une pareille situation, avec tous ces fonctionnaires bien payés, il sera très difficile à l'Etat monopoleur de réaliser des économies sérieuses sur la

totalité des frais généraux des Compagnies. Les bénéfices espérés seront encore diminués et le but poursuivi, remplir les caisses du Trésor, ne sera pas atteint, comme le pensent les partisans de la réforme.

CHAPITRE III

Inconvénients du Monopole des Assurances

Tel que le conçoivent les auteurs des diverses propositions, que nous avons rapidement passées en revue dans l'historique de la question, le monopole des assurances présente de très graves inconvénients qui ont été nettement dégagés par M. Loubet, alors Président de l'Alliance Républicaine Démocratique. Les paroles de l'Ancien Président de la République démontrent, une fois de plus, jusqu'à quel point il est dangereux de charger l'Etat de besognes pour lesquelles il n'est ni préparé ni désigné : « Les « monopoles, dit-il, ne sont jamais avantageux pour « le public, car l'Etat est un mauvais industriel, « un commerçant déplorable ; il administre mal, il « complique tout et il vend cher. S'il prend le mono- « pole des assurances il s'en servira comme d'un moyen « fiscal et d'un procédé d'inquisition. Les employés de « l'Etat pourront pénétrer chez les particuliers pour « expertiser ou perquisitionner. Les primes augmen- « teront comme augmentent les impôts et pour les « recouvrer, les percepteurs seront armés de toutes les « rigueurs de la loi. En cas d'incendie, l'adminis-

« tration fixera elle-même l'indemnité ; elle sera à la « fois la Compagnie qui assure, l'inspection qui « enquête. la magistrature qui juge le conflit. Les « amis du pouvoir seront favorisés, ses adversaires « réduits au minimum et nous verrons ainsi la « politique se mêler aux règlements de sinistres. Le « monopole des assurances porterait atteinte à l'indé- « pendance et à la bourse des citoyens, à leur liberté « individuelle et les livrerait à l'inquisition fiscale. De « plus, il augmenterait encore le nombre des « fonctionnaires et se traduirait pour les contribuables « par un nouvel impôt susceptible d'un accroissement « constant. » (1)

Comme ou peut le juger, à la lecture de ces paroles si justes et si pondérées, le monopole sera une grave erreur politique et économique en même temps qu'une dangereuse injustice sociale. Aussi, allons nous examiner dans trois sections les dangers divers auxquels sont exposés les contribuables, les assurables et aussi les assureurs ; tous seront touchés par la réforme.

---

(1) Journal *l'Assureur* du 15 Novembre 1910

SECTION I

Inconvénients au point de vue technique

Certains partisans des monopoles soutiennent que, jusqu'à ce jour, dans tout ce qu'il a entrepris, l'Etat s'est révélé comme un merveilleux administrateur. Un examen impartial des choses nous démontre, au contraire, qu'en France, lorsqu'une industrie administrée par des particuliers est prospère et qu'elle se trouve absorbée par l'Etat, immédiatement, elle devient ruineuse ou tout au moins, elle ne donne que des profits bien inférieurs à ceux qu'elle procurait auparavant.

Les exemples abondent en la matière et il est très intéressant de constater l'infériorité commerciale et industrielle de l'Etat, en passant en revue les principaux monopoles qu'il exploite actuellement.

§ 1 *Les Tabacs*. — L'impôt sur les tabacs est une des principales ressources de notre budget national ; il a, sur la plupart des autres impôts, l'avantage énorme d'être accepté sans trop de récriminations.

Si les cigares et cigarettes étaient fabriqués et vendus par l'industrie privée, l'impôt serait accepté de même et sa perception méthodique et régulière se ferait normalement et sans à coups.

La culture du tabac, autrefois libre dans toute la France a été autorisée aujourd'hui dans vingt sept

départements seulement. La loi de 1811, établissant le monopole de la culture et de la fabrication est toujours en vigueur.

Le cigare français, excellent quand il est fabriqué avec soin, est cependant délaissé par le riche consommateur qui lui préfère le cigare étranger et de luxe. Cette préférence est tellement marquée que l'Etat français est tributaire des fabriques de Brême, Amsterdam, Manheim dont il est l'un des principaux clients.

Cette constatation, quelque pénible qu'elle soit, doit être faite, avant de démontrer que malgré son monopole, l'Etat est obligé, pour satisfaire les goûts de sa clientèle, de faire appel à l'industrie privée. Les usines de l'Etat sont mal installées ; elles sont conçues en vue d'une production fixe et ni le matériel, ni le personnel ne permettent de faire face à des demandes exceptionnelles. En effet, en mai 1910, les manufactures de l'Etat se sont laissées prendre au dépourvu à la veille de l'application des nouveaux tarifs établis par le décret du 11 avril 1910. De même les fluctuations de la mode et du goût, plus nombreuses et fréquentes qu'on ne le croirait en matière de tabacs, ne peuvent être suivies avec assez de souplesse. Ces défauts découlent non pas, comme certains le prétendent, du personnel des entrepôts ou des débits qui déploie toute l'activité possible, mais bien du principe même de l'organisation essentiellement défec-

tueuse de toute administration d'Etat, par le fait même qu'elle est d'Etat ; une entreprise industrielle privée saurait augmenter ou diminuer sa production suivant les besoins prévus de la consommation et se plier aux exigences de la mode. Malgré ces défectuosités, les bénéfices que l'Etat retire de l'exploitation du monopole des tabacs s'élèvent à environ 400 millions par an.

L'augmentation des recettes n'a cessé de s'accroître depuis l'institution du monopole :

En	1815	les	tabacs	ont rapporté	32 millions
«	1850	«	«	89	«
«	1900	«	«	334	«
«	1906	«	«	375	«
«	1907	«	«	386	«
«	1908	«	«	390	«

Mais, il ne faut pas oublier que si l'Etat a pu arriver à percevoir de si importantes recettes c'est par suite de la forte majoration du prix de vente et de la rigoureuse règlementation dont le tabac a été l'objet.

Malgré ces bénéfices, tout le monde reconnait que si les tabacs étaient concédés à une régie privée, ils donneraient des plus values plus considérables. M. Yves Guyot, dans son ouvrage « le Commerce et les Commerçants » s'exprimait ainsi ; « En France, le « monopole du tabac, pour une recette de 20 à « 30 millions inférieure à ce que rapportent les droits « sur le tabac en Angleterre, fait perdre des centaines

« de millions à l'Agriculture, à l'industrie et au com-
« merce. L'Etat en exporte pour 5 millions de francs
« et, habiles comme nous le sommes pour apprêter les
« choses savoureuses, l'industrie du tabac, livrée à des
« particuliers, en exporterait pour des centaines de
« millions. »

Enfin pour terminer avec les tabacs, nous dirons que ce monopole est, comme en général tous les monopoles d'Etat, une sorte de « pressoir national » qui menace constamment le contribuable ou le consommateur ; nul n'ignore avec quel sans gêne l'Etat, quand il a besoin d'argent, sait augmenter le prix du tabac, en diminuer le poids ; ce procédé, plusieurs fois employé, a été envisagé dans le but de parer, pour partie, au déficit du budget de 1910.

§ *2 Les Allumettes.* — La loi du 4 Septembre 1871 avait institué un impôt sur les allumettes par application d'une vignette, lorsqu'en 1872, on adopta le monopole qui fut crée sous forme de régie intéressée et concédée à une société anonyme. En 1889, le monopole en régie directe étant organisé, on règlementa la fabrication et le commerce du phosphore et on rendit, en outre, plus rigoureuse encore la loi de répressions de la fraude.

L'établissement de ce monopole fût une faute lourde, car l'impôt vignette rapportait 10 millions par an avec le grand avantage de laisser la fabrication libre. Cette liberté, si nécessaire au développement de l'industrie,

faisait dire à l'éminent ministre des finances qu'était Sadi Carnot: « L'industrie libre, avec ses mille têtes « qui cherchent à la fois et ont intérêt à trouver, est « plus féconde que l'administration la plus savante. »

En Belgique, l'industrie privée, sous l'aiguillon de la concurrence, arrive à produire à un extraordinaire bon marché des allumettes excellentes qui doivent faire envie à l'Etat français. Dans un de ses discours, M. Poincaré observait que nos manufactures avaient beaucoup plus d'avantages à faire fabriquer à l'étranger certains types d'allumettes plutôt que de les fabriquer elles-mêmes. En effet, en France, ces allumettes coûtent 134 et 210 francs le million pour deux types déterminés qui reviennent, prises en Belgique, tous frais accessoires compris, à 104 francs et 198 francs le million.

Il est inutile d'ajouter que pour être si chères, les allumettes françaises n'en sont pas meilleures ; au contraire, elles sont de plus en plus mauvaises. De plus l'Etat ne se contente pas de frauder sa clientèle sur la qualité promise, mais aussi sur la quantité.

Ce monopole fait les délices du consommateur à tel point que tous les efforts de la police ne parviennent pas à réprimer la fraude. L'importation est prohibée à l'égard des particuliers et les préposés des contributions indirectes, des douanes et octrois, les gendarmes, gardes forestiers, gardes champêtres et tous autres agents publics assermentés sont autorisés à

constater les infractions au monopole. Le zèle de cette armée lancée contre les fraudeurs est réchauffé par des primes et des remises.

Toute une législation sur le contrôle du service des contributions indirectes en cette matière, sur la fraude et sur les pénalités ainsi que sur la réglementation de la fabrication du phosphore est nécessaire pour faire rapporter à ce monopole à peine 25 millions de francs par an.

§ 3 *Postes, Télégraphes et Téléphones.* — L'administration des Postes possède un monopole spécial pour le transport des dépêches, lettres, cartes postales, papiers de commerce et d'affaires, imprimés et échantillons ; de plus, elle a annexé à son exploitation un service accessoire de banque dont l'importance s'accroît tous les jours,

Cette industrie qui est une des plus essentielles dans notre vie moderne où l'intensité des relations grandit sans cesse, est celle que l'Etat gère avec le plus d'insouciance et d'imprévoyance. Cela est si vrai que M. Sembat disait dans un de ses rapports sur le budget des P. T. T. : « L'Etat est un industriel « plus que médiocre, en certains cas, un mauvais « patron, oublieux de ses plus élémentaires devoirs. » Industriel plus que médiocre, cela a été démontré pour les tabacs et les allumettes et la même argumentation pourrait servir de base de discussion. Mauvais patron, parce que, sans contrôle aucun, les inspecteurs du

travail ne pouvant constater les nombreuses infractions à la loi, l'Etat agit à sa guise, au mieux de ses intérêts, sans se soucier de ses employés. Si nous nous plaçons au point de vue spécial de l'hygiène, on constate avec regret, que dans les villes, les bureaux importants sont de véritables foyers de tuberculose où aucune précaution n'est prise en vue de la conservation de la santé du personnel.

Surmené, vivant dans une atmosphère délétère et en plus livré au favoritisme le plus éhonté, le personnel éprouve un grand mécontentement qui fatalement se répercute sur le public. Cet état d'esprit devait aboutir à la grève de mai 1909 qui dégénéra bientôt en mouvement révolutionnaire. Certes, loin de nous la pensée d'approuver la cessation d'un service public, susceptible d'arrêter la vie économique de tout le pays. Mais il est bien permis de constater que les vices profonds dont est entachée cette industrie nationale, s'ils ne sont pas une excuse, atténuent, dans une faible mesure, nous en convenons, l'attitude du personnel mécontent, irrité, sacrifié aux coteries politiques.

Si le personnel souffre, la situation du public n'est guère plus enviable. Combien de fois n'avons nous pas récriminé à notre tour contre la lenteur d'une communication téléphonique demandée, contre la perte d'un télégramme urgent, contre la non distribution d'une lettre attendue?

Le téléphone est particulièrement bien organisé pour lasser la patiente de l'abonné ; à ce sujet, M. Charles Dumont disait : « Le téléphone ne rend pas à la « nation, à son commerce, à ses industries, aux « affaires, aux relations mondaines, à tous ceux qui « voyagent pour leur plaisir ou pour leurs affaires, les « services qu'en d'autres pays, administrations d'Etat « ou compagnies privées ont obtenus de ce merveil- « leux instrument de vie intensifiée. La conscience d'un « ingénieur est souvent satisfaite et sereine alors que « les abonnés trépignent et que les téléphonistes « s'affolent. » (1)

Ce monopole, dont tout le monde connaît les défauts, n'a même pas l'excuse de rapporter des bénéfices. Les avis sont sur ce point partagés ; certains avec M. Sembat estiment que l'Etat retire de l'exploitation des Postes un bénéfice annuel ; M. Colson, qui est une incontestable autorité, croit que recettes et dépenses s'équilibrent à peu de chose près ; au contraire, M. P. Leroy-Beaulieu prétend que ce service coûte plus à l'Etat qu'il ne lui rapporte.

L'intérêt financier est à l'origine du monopole postal, l'intérêt politique à celle du monopole télégraphique. « Le service des postes et télégraphes est un service « simple, élémentaire, plus administratif que com- « mercial, susceptible d'être règlé par des dispositions

(1) Rapport sur le *budget des Postes, Télégraphes et Téléphones en 1910*.

« générales et rentrant par conséquent dans les apti-« tudes de l'Etat. » (1) Mais l'administration a l'obligation morale de donner satisfaction aux légitimes exigences du public, de favoriser le développement des correspondances, de perfectionner constamment ses méthodes et son outillage. Or, jusqu'ici elle n'a rien fait pour cela ; la gestion défectueuse de l'Etat est manifeste. Si la collectivité dirige aussi mal une administration nationale au premier chef, le moment est mal choisi pour lui confier des services dont l'industrie privée s'acquitte fort bien.

§ 4 *Poudres et Salpêtres.* — Des considérations tirées de la défense nationale et du maintien de l'ordre public ont fait réserver à l'Etat le monopole de la fabrication et de la vente des poudres et salpêtres. L'introduction en France de poudres étrangères est prohibée et même nul ne peut, sans une permission administrative, être détenteur d'une quantité quelconque de poudre de guerre ou de plus de deux kilos de toute autre poudre,

Le monopole de l'Etat est exercé, en ce qui concerne la fabrication, par le Ministère de la Guerre et la vente est placée dans les attributions du Ministère des Finances.

Les conditions de sécurité ne sont pas plus grandes sous le régime du monopole de la fabrication et de la

(1) Paul Leroy-Beaulieu. — Projet de monopolisation. — *Economiste français* — 18 février 1905.

vente par l'Etat que sous celui de l'industrie privée, puisque les ingénieurs de l'Etat font leur apprentissage dans ces manufactures. De plus, en temps d'émeute (cas prévu par l'arrêté d'août 1832) les manufactures de l'Etat ne seraient pas mieux protégées contre les tentatives criminelles que celles des particuliers.

Le but du monopole est de ne pas confier la fabrication de la poudre au premier venu : or, un certain nombre d'explosifs sont fabriqués journellement, moyennant des autorisations spéciales de l'Etat, par l'industrie privée, notamment le fulminate de mercure, dont la manipulation est plus dangereuse et la fabrication plus difficile que celle de la dynamite. L'Etat ne fabrique pas lui-même ses capsules, il fait appel pour cela aux particuliers.

L'intérêt véritable du Trésor serait que l'Etat s'efforçât, dans tous les domaines, de favoriser l'industrie privée au lieu d'en limiter l'activité. D'ailleurs, en Prusse, en Italie, en Suède, en Espagne et en Angleterre il n'y a point de monopole des poudres et l'ordre public n'en est pas plus troublé pour cela.

Le service des poudres ne suffit pas aux fournitures de la guerre, de la marine et du public puisque depuis 1882 il achète des poudres et surtout de la poudre pyroxilée à la Grande Bretagne. La poudre anglaise, coûtant moitié moins cher que la nôtre, est cependant débitée aux prix de la poudre française,

sous l'étiquette des poudreries nationales, tout comme les allumettes sous la banderole de la Régie.

* * *

Il est inutile de continuer cette étude, les quatre exemples suffiront à montrer l'incapacité industrielle de l'Etat qui se manifeste encore dans les autres domaines soumis à sa gestion, chemins de fer surtout. L'imprimerie nationale est vivement critiquée par M. Emmanuel Brousse qui s'exprime ainsi : « Il est « difficile de trouver une installation plus malsaine, « plus défectueuse, plus lamentable. »

En résumé, qu'il s'agisse des monopoles que tout le monde s'accorde à reconnaître comme faisant partie des attributs essentiels de l'Etat, (défense nationale: armée, marine, justice) ou de simples monopoles industriels envisagés comme mode de perception d'impôts ; dans les deux cas, l'Etat fait preuve d'incapacité, gaspille l'argent et fait retomber sur les contribuables, qui paient plus cher ce qu'il met à leur disposition, les conséquences pécuniaires de ses fautes.

Après avoir démontré par des exemples que l'Etat est radicalement incapable en tant qu'industriel, nous devons nous demander pourquoi, malgré les larges crédits votés tous les ans par le Parlement, malgré un personnel nombreux et des avantages considérables, il fait en toutes choses beaucoup moins et à beaucoup plus de frais que l'industrie privée.

La démonstration de cette vérité a été faite tant de fois qu'elle en est devenue banale ; aussi, sans entrer dans les détails ce qui nous amènerait trop loin, nous condenserons dans quelques lignes les causes de cette incapacité administrative qui a donné matière à plus d'un volume.

Tout d'abord une constatation s'impose, c'est le manque d'esprit d'initiative, la routine des fonctionnaires. Ils n'ont aucun intérêt à la bonne gestion de l'affaire car ils touchent un traitement fixe sans aucun rapport avec l'état du budget. Ils agissent au nom d'une collectivité, mais ne considèrent, au lieu de l'intérêt général, que leur intérêt particulier. Ainsi disparait le ressort stimulant qui agit dans l'industrie privée pour faire place à la routine administrative qui conduit peu à peu nos administrations au coulage, au gaspillage, à la ruine.

Un autre défaut, très grave aussi, consiste à supprimer les connaissances individuelles dans les tableaux d'avancement ; on ne considère aujourd'hui que l'ancienneté, quoique théoriquement il soit réservé quelques places pour le choix. Ce choix est toujours dicté par un homme politique influent et il est très curieux de constater que le génie semble, de nos jours, devenir le monopole des fils, neveux, gendres, cousins et amis des membres les plus influents de notre Parlement. Or il est démontré que chaque fois qu'une industrie privée ou d'Etat emploie les deux systèmes défectueux

de l'avancement à l'ancienneté et du traitement fixe, elle est destinée à la stagnation c'est-à-dire à la mort.

Enfin, il est parmi tant d'autres que nous laissons de côté, un vice important, le plus considérable peut-être, qui gangrène nos rouages nationaux, c'est l'absence d'un contrôle efficace de l'emploi des fonds. La Cour des Comptes n'exerce son contrôle, fort vague d'ailleurs, que sur des pièces comptables, c'est-à-dire sur des opérations d'arithmétique où une erreur de centimes nécessite une paperasserie formidable. Le contrôle de l'ordonnancement n'existant pas, il arrive que des crédits nombreux et importants sont employés à des choses inutiles sous le prétexte, qu'à défaut d'emploi dans l'exercice pour lequel ils ont été prévus, ils seraient supprimés au budget de l'exercice suivant.

L'ordonnateur dépense alors sans compter, certain de ne subir aucun reproche de la part de l'autorité compétente, puisque sa responsabilité ne peut jamais être mise en jeu.

Voilà la source de tous les abus qui creusent toujours plus profondément le trou des déficits budgétaires, malgré le poids écrasant de nos impôts. Le contribuable français paie ainsi 17 francs par personne, alors que le contribuable allemand ne paie que 7 francs, ce qui est une différence vraiment appréciable.

De tout ce qui précède, il découle que, pour des raisons diverses, l'Etat est un industriel incapable et

un mauvais patron. Aussi, est-il pénible d'entendre parler de monopole et quand on voit l'Etat avoir des velléités d'usurper la place de ceux qui ont réalisé des prodiges sans lui et malgré lui, on est frappé d'étonnement et de stupéfaction.

SECTION II

Inconvénients au point de vue financier

Avant d'entrer dans l'examen des diverses questions financières que soulève le monopole des assurances, nous jugeons utile de passer en revue les lois fiscales qui établissent les impôts de l'assurance et de calculer le montant des sommes que perçoit, de ce chef, l'Etat.

§ 1. *Resssources actuelles procurées à l'Etat par les assurances.* — Les premières lois fiscales, concernant les assurances, ont été promulguées à une époque où, seules, les assurances maritimes étaient en usage et elles sont conçues dans des termes tels que l'on a pu se demander si elles étaient applicables par analogie aux assurances terrestres.

C'est d'abord la loi fondamentale de l'enregistrement du 22 frimaire an VII qui, par son article 69§2 n° 2,

soumet au droit proportionnel de 0.50 % « les actes et contrats d'assurances ». Puis c'est la loi du 29 avril 1816 qui modifie, dans son article 51, la quotité du droit porté à 1 %. Les termes de ces deux textes sont très généraux et certains auteurs ont soutenu que ces articles de lois ne pourraient viser que les assurances maritimes, pour la bonne raison que les assurances terrestres ne fonctionnaient pas, en l'an VII et en 1816, dans notre pays. Cet argument serait valable s'il était permis au législateur français d'ignorer que dans beaucoup de pays étrangers et, notamment en Angleterre, les assurances terrestres étaient en usage et que, même avant la Révolution, des tentatives avaient été faites pour les introduire chez nous. D'ailleurs, c'est précisément parce que la formule de la loi du 28 avril 1816 est générale, qu'elle embrasse aussi bien les assurances terrestres que les assurances maritimes. L'article 5 de la loi du 15 Juin 1824 souleva des difficultés et suscita bien des controverses. La formule, cette fois, visait spécialement les assurances maritimes, aussi les partisans de l'interprétation restrictive se servirent de ce texte comme d'un argument décisif.

I Droits d'enregistrement

Le contrat d'assurance est frappé par le législateur d'un droit d'enregistrement : « L'enregistrement, « considéré comme constitution d'un impôt dans

« l'intérêt de l'Etat, c'est le prix de la protection « sociale accordée à la propriété naturelle et civile « dans les transmissions et mouvements que lui « impriment la marche naturelle des choses et « l'activité des conventions (1) ».

L'Etat ne saisit de cette façon, la matière imposable, que si elle se manifeste dans un contrat. Les droits d'enregistrement se divisent en droits de mutation, établis sur certaines opérations juridiques, et en droits d'actes, frappant les actes eux-mêmes. Le contrat d'assurance est donc soumis à un droit d'acte. Nous allons examiner comment les divers contrats d'assurances sont frappés par les droits d'enregistrement.

A. — *Assurances contre l'incendie.* — Les contrats d'assurances contre l'incendie sont régis par la loi du 23 Août 1871 qui décide dans son article 6 que « tout contrat d'assurance contre l'incendie, ainsi que « toute convention postérieure contenant prolongation « de l'assurance, augmentation dans la prime ou « le capital assuré, désignation d'une somme en risque « ou d'une prime à payer, est soumis à une taxe « obligatoire, moyennant le paiement de laquelle, la « formalité de l'enregistrement sera donnée toutes les « fois qu'elle sera requise. La taxe est fixée, pour les « assurances contre l'incendie et annuellement, à 8% « du montant des primes ou, en cas d'assurance

(1) Dalloz. — *Répertoire de législation.* V° Enregistrement n° 75

« mutuelle, à 8 °/₀ des cotisations ou des contri-
« butions ».

L'article 7 ajoute : « La taxe, fixée par l'article
« précédent sera perçue, pour le compte du Trésor,
« par les compagnies, sociétés et tous autres assureurs,
« courtiers ou notaires qui auraient rédigé des
« contrats »,

L'article 2 de la loi du 30 décembre 1873 élève cette taxe à 10 °/₀ du total de la prime.

La taxe est donc assise sur les primes, cotisations ou contributions, c'est-à-dire sur les sommes payées par les assurés aux assureurs comme prix de l'assurance. Elle est exigible sur l'intégralité de ces sommes, qui comprennent, outre la prime proprement dite :

« 1° Le droit de 0 fr. 50 par police et par année
« que les Compagnies perçoivent généralement pour
« frais de répertoire et recouvrement des primes.
« (Cass. Civ. 29 décembre 1875),

« 2° La bonification réalisée par les assureurs quand
« ils exigent, à titre de remboursement des droits de
« timbre et d'enregistrement, des sommes supérieures
« au chiffre réel de ces impôts. (Seine 7 mars 1874
« Cass. Civ. 29 décembre 1875. Rouen 22 mars 1876).

« 3° Les frais de gestion que certaines Compagnies
« d'assurances mutuelles font payer à leurs assurés en
« sus de leurs cotisations. (Rouen 3 Janvier 1876).

« 4° Les sommes payées à la Compagnie par les

« assurés pour les honoraires des frais d'estimation « des biens assurés (Rouen 25 Août 1881).

« 5° Celles mises à la charge des assurés pour « honoraires de révision de leurs polices (Rouen « 30 Juillet 1885).

« 6° Les commissions ou traitement des agents « lorsqu'ils sont encaissés par la Société à charge de « les répartir entre les ayants droits. (Rouen 9 mars « 1876). »

Au contraire, on doit négliger pour la liquidation de la taxe annuelle ;

« 1° Les sommes payées au moment de la rédaction « du contrat pour coût de la police ou de la plaque à « apposer sur les bâtiments assurés.

« 2° Celles perçues annuellement à titre de rembour- « sement des droits de timbre et d'enregistrement « avancés par les Compagnies lorsque ces sommes ne « dépassent pas celles réellement dues au Trésor.

« 3° Les commissions payées aux agents de certaines « Compagnies par les assurés, qui usent de la faculté, « accordée par dérogation aux statuts, de se libérer « au siège de la Société, si ces commissions ne « figurent pas dans les écritures sociales.

« 4° L'indemnité de résiliation payée à l'assureur « par l'assuré (1). »

Cette énumération d'accessoires ne saurait être

---

(1) Maguero, *Traité alphabétique des droits d'enregistrement.* V° Assurances, n° 94 et 95.

limitative ; aucun texte ne s'étant expliqué sur ce point, on est obligé d'avoir recours tant à la doctrine qu'à la jurisprudence.

La taxe se calcule donc sur le montant et les accessoires des primes, cotisations ou contributions constatées dans les écritures des assureurs. Peu importe, du reste, qu'elles aient été recouvrées ou non, cette constatation suffit pour que l'impôt soit exigible. Ce principe souffre, cependant, des exceptions en ce qui concerne les réassurances, les assurances de biens situés à l'étranger et les contrats d'assurance résiliés ou annulés.

La taxe, basée sur le chiffre total des opérations de l'année courante et non de l'année précédente, s'acquitte par trimestre et avant le dixième jour du troisième mois du trimestre suivant. A l'appui des versements trimestriels, qu'ils sont tenus de faire, les assureurs doivent remettre un relevé de leurs opérations et un relevé général pour la liquidation de la taxe due sur l'exercice entier.

La taxe obligatoire d'enregistrement, fixée par l'article 6 de la loi du 23 août 1871, est perçue, pour le compte du Trésor, par les Compagnies, Sociétés ou tous autres assureurs, courtiers ou notaires qui auraient redigé les contrats (Art. 7).

Telles sont les dispositions générales de la loi du 23 août 1871 dont la discussion donna lieu aux plus vives controverses. Cette loi pose le principe de l'assiette

de l'impôt sur les primes, c'est-à-dire sur le prix de l'assurance.

La question qui se posait était la suivante : L'impôt doit-il être assis sur la prime ou sur le capital ?

Cette question, d'un grand intérêt au point de vue des principes du droit fiscal, est d'autant plus attrayante à étudier qu'elle a été mise de nouveau à l'ordre du jour, dans une proposition renvoyée par la Chambre des députés, dans sa séance du 28 juin 1900, à la Commission de législation fiscale.

Les partisans de l'assiette de l'impôt sur le capital prétendaient que, si la prime servait de base, on arriverait, pour les mutuelles, à ce résultat que, plus il y aurait de sinistres, plus les impôts seraient élevés. M. Casimir Périer, alors rapporteur, s'exprimait ainsi : « Nous trouvons que c'est là imposer le contri-« buable en raison inverse de ce qu'il faudrait faire ; « que c'est véritablement un impôt progressif croissant « suivant les charges des contribuables, suivant les « risques qu'ils courent et il y a là une véritable « anomalie. »

Au contraire, ceux qui voulaient faire reposer l'impôt sur la prime, parce qu'elle est l'objet du contrat, répondaient avec le Ministre des Finances : « Quand il s'agit d'enregistrer un contrat d'assurance, « ce n'est pas le capital éventuel, qui sera payé ou « non, que l'on frappe, c'est la prime qui est imposée

« et c'est sur la prime qu'est perçu le droit d'enregis-
« trement ».

La thèse des premiers présente, certes, des côtés séduisants et les raisonnements fondés sur des principes d'équité méritent de retenir l'attention. Cependant, nous ne nous rangeons pas à leur avis.

La seconde théorie est, en effet, la seule juridique. En matière de finances, il est des principes dont il ne faut jamais s'écarter. L'impôt revêt, jusqu'à un certain point, la nature de la matière imposée, prend son caractère et surtout son exigibilité ; ainsi l'impôt sur les mutations se perçoit au moment où la mutation a lieu. L'impôt sur les assurances doit se percevoir annuellement ; or, ce qu'il y a d'annuel dans le contrat d'assurances, c'est la prime. De plus, il ne faut établir les impôts que sur des certitudes et non sur des éventualités. Dans le contrat d'assurance, la prime seule est certaine, tandis que le capital n'est qu'une éventualité qui peut, le plus souvent, ne pas se réaliser. D'ailleurs, en matière d'assurances, il n'y a pas de capital bien déterminé. Cela est si vrai que lorsqu'un immeuble est brûlé, l'indemnité ne représente pas la valeur exacte de l'immeuble, mais le dommage subi. D'après une erreur vulgaire, très répandue, les Compagnies seraient obligées de rembourser le capital entier, en cas de perte. Or le capital n'est pas pris pour base, il ne sert qu'à limiter les engagements de la Compagnie ; c'est une limite maximum. Dans ce cas,

le capital ne peut servir d'assiette pour l'impôt et c'est avec juste raison que le législateur a pris la prime, mesure du risque, comme base pour établir la taxe. Substituer, pour le calcul de la taxe, le capital assuré à la prime ce serait, en réalité, remplacer un impôt d'enregistrement par un impôt direct sur la valeur des propriétés bâties, de l'outillage industriel ou du mobilier assurés. Or la taxe sur les assurances contre l'incendie ne se justifie qu'à la condition de rester sous l'empire des principes qui gouvernent les droits d'enregistrement.

B. — *Assurances sur la vie.* — L'assurance sur la vie est un contrat par lequel une Compagnie s'engage, moyennant le versement par l'assuré d'une prime, consistant en une somme unique ou en des prestations périodiques, à payer une certaine somme soit à une époque convenue si la personne est vivante à ce moment soit au décès de telle personne désignée.

On divise ces assurances en assurances en cas de vie, assurances en cas de décès et assurances mixtes.

Les législations de l'an VII et de 1816 régissent encore les assurances sur la vie comme le reconnait expressément une solution de l'administration de l'enregistrement du 14 novembre 1873.

Au point de vue fiscal, il faut examiner séparément les assurances en cas de décès et les assurances en cas de vie. Nous aurons ensuite à nous occuper du cas où

le montant de l'assurance consiste en une rente viagère et des cessions de polices.

Dans les contrats d'assurance en cas de décès, l'assuré stipule ou pour sa succession, ou pour ses héritiers ou encore pour une tierce personne nommée bénéficiaire. Il faut donc savoir si des droits particuliers ne doivent pas être perçus, à raison de la libéralité contenue dans le contrat et au moment de la transmission du bénéfice de ce contrat.

Les droits d'enregistrement sur les contrats d'assurances ont été établis par l'article 69 de la loi du 22 frimaire an VII, modifié par l'article 51 de la loi du 28 avril 1816. Ils sont applicables aux contrats d'assurances sur la vie. Le droit de 1 °/₀ est liquidé sur le montant des primes c'est-à-dire de toutes les sommes versées par l'assuré à l'assureur pour le prix de l'assurance. Dans le cas où le paiement de la prime s'effectue en une seule fois, il n'y a pas de difficulté pour établir l'assiette exacte du droit qui sera perçu sur la somme versée. Lorsque la prime est payable par annuités et pendant toute la vie de l'assuré, une évaluation sera forcément nécessaire, puisque le montant total du prix de l'assurance est inconnu et ne peut pas être déterminé de façon précise. L'article 16 de la loi du 22 frimaire au VII déclare : « Si les sommes ou « valeurs ne sont pas déterminées, dans un acte ou « un jugement donnant lieu au droit proportionnel, « les parties seront tenues d'y suppléer, avant l'enre-

« gistrement, par une déclaration estimative, certifiée « et signée au pied de l'acte. » Pour les primes temporaires payées à l'occasion d'assurances à durée limitée, l'évaluation des parties n'est plus nécessaire ; le droit sera perçu sur la prime annuelle multipliée par la durée du contrat.

Les polices d'assurances sur la vie ne sont sujettes à l'enregistrement que s'il en est fait usage soit par acte public, soit en justice ou devant toute autorité constituée.

Après avoir étudié les droits dûs sur le contrat d'assurance, en cas de décès, nous allons nous occuper des droits qui peuvent être exigés, à raison de la libéralité que ce contrat peut contenir. Ces droits seront perçus, les uns sur le contrat, au moment de sa présentation à la formalité de l'enregistrement, les autres après le décès de l'assuré lors de la déclaration de succession.

Si l'assuré a stipulé au profit de sa succession ou de ses héritiers et ayants droits, il ne saurait être perçu, lors de la présentation de la police à la formalité, d'autre droit que celui de 1 °/₀ sur les primes. Mais si l'assuré a stipulé au profit d'un tiers désigné au contrat, le droit exigible est le droit fixe de donation éventuelle s'élevant à 7 fr, 50, plus les décimes.

Les droits perçus après le décès de l'assuré, lors de la déclaration de succession, sont des droits de mutation par décès. L'article 6 de la loi du

21 juin 1875 a mis fin à des controverses très vives qui s'étaient élevées pour savoir si la transmission du bénéfice du contrat d'assurance sur la vie pouvait donner ouverture à des droits de mutation par décès. Cet article est ainsi conçu : « Sont considérés, pour « la perception du droit de mutation par décès, comme « faisant partie de la succession d'un assuré, sous la « réserve des droits de communauté, s'il en existe « une, les sommes, rentes ou émoluments quelconques « dûs par l'assureur, à raison du décès de l'assuré. « Les bénéficiaires à titre gratuit de ces sommes, rentes « ou émoluments sont soumis aux droits de mutation, « suivant la nature de leurs titres et leurs relations « avec le défunt, conformément au droit commun ».

Aux termes de cet article, le droit de mutation par décès est donc exigible sur les sommes, rentes ou émoluments dûs par l'assureur au décès de l'assuré, suivant le barème établi par l'article 2 de la loi des finances du 25 février 1901.

Les assurances en cas de vie présentent bien le caractère d'une assurance, quoique certains auteurs le discutent, parce que l'assuré est guidé par son intérêt personnel et songe à se prémunir lui-même contre le risque de la prolongation de son existence et d'un manque de ressources pendant sa vieillesse. Le droit proportionnel de 1 °/₀ doit donc être perçu sur les

---

(1) Cass. Civ. 3 arrêts du 25 mai 1891.

primes et suivant le mode de liquidation indiqué pour les assurances en cas de décès, lorsque le contrat sera présenté à la formalité de l'enregistrement.

Le contrat de constitution de rente viagère immédiate est absolument distinct des conventions d'assurances (1). Il tombe sous l'application du droit de 2 °/° sur « le capital constitué et aliéné ».

Nous n'entrerons pas dans des détails superflus ; car, pour traiter la question comme il convient, il serait nécessaire d'examiner toutes les hypothèses pouvant se présenter par suite des multiples combinaisons auxquelles donnent lieu les assurances sur la vie.

C. — *Assurances contre les accidents.* — « L'assu-« rance contre les accidents a pour but d'indemniser « la personne qui s'assure ou ses ayants droits du « préjudice pouvant résulter pour elle d'accidents « corporels ou matériels occasionnés par le fait d'autrui « ou de soi-même ou résultant simplement de « circonstances fortuites (1) ».

Il ressort de cette définition qu'il existe deux grandes catégories d'assurances contre les accidents :

1° Les assurances contre les accidents corporels,

2° Les assurances contre les accidents matériels.

Toutes deux sont soumises à l'article 69 § 2 n° 2 de la loi du 22 frimaire an VII qui établit un droit de

(1) Tarbouriech, *Des assurances contre les accidents du travail.*

0. 50 °/₀ élevé par l'article 51 de la loi du 28 Avril 1816 à 1 °/₀ sur la valeur des primes.

D. — *Assurances maritimes.* — Les contrats d'assurances maritimes sont soumis à l'article 6 de la loi du 23 août 1871 : « Tout contrat d'assurance « maritime ainsi que toute convention postérieure est « soumis à une taxe obligatoire moyennant le paiement « de laquelle la formalité de l'enregistrement sera « donnée toutes les fois qu'elle sera requise. La taxe « est fixée à 0 fr. 50 par 100 francs, décimes compris, « du montant des primes et accessoires des primes ».

Tous les contrats d'assurances maritimes passés par des assureurs français, redigés en France, soit par ces assureurs eux-mêmes soit par leurs agents, sont passibles de la taxe annuelle et obligatoire d'enregistrement établie sur les assurances et doivent être mentionnés sur les répertoires que les assureurs sont assujettis à tenir. La loi de 1871, ne contenant aucune exception au principe de la territorialité de l'impôt, n'atteint pas les contrats passés à l'étranger, alors même que l'assureur est Français. Ces contrats ne sont sujets à l'enregistrement en France que lorsqu'ils y sont publiés ou qu'il en est fait usage.

La taxe obligatoire d'enregistrement n'atteint pas les contrats qui se rapportent aux risques de la navigation sur les fleuves, rivières et canaux. De même, elle ne s'applique pas à ceux qui ont pour objet de couvrir les risques de navires stationnant dans le port ou

naviguant sur un canal dont l'entrée se trouve en amont de la limite de la mer.

E. — *Assurances diverses.* — Il existe d'autres catégories d'assurances dont les principales sont les assurances contre les risques agricoles (grèle, inondations, ouragans, mortalité du bétail), les assurances contre les pertes commerciales, pour la reconstitution des capitaux, contre les risques de guerre et d'émeute. En principe toute espèce de risque peut faire l'objet d'une assurance spéciale ; on ne peut donc énumérer toutes les espèces de contrats susceptibles de garantir un risque quelconque.

Ces assurances diverses sont, au point de vue fiscal, soumises à la législation du 22 frimaire an VII et de 1816 sur laquelle nous n'insisterons pas.

II Droits de Timbre

Le timbre est un impôt établi sur les papiers employés à la rédaction des actes écrits. C'est, dans une acception plus générale, l'empreinte, le signe constatant le paiement d'une taxe établie par la loi, dans des conditions déterminées, au profit du Trésor public.

D'après la loi fondamentale du 13 brumaire an VII, il y a deux sortes de timbre :

1° Le timbre de dimension qui est établi uniquement

sur les papiers dont il est fait usage et taxé suivant leur dimension.

2° Le timbre proportionnel qui est perçu à raison des sommes exprimées dans les actes qui y sont soumis.

Le timbre qui frappe les polices d'assurances est un timbre de dimension. Il doit être acquitté par l'emploi du papier timbré, au moment même de la rédaction de tout acte devant ou pouvant faire titre ; mais il existe d'autres manières de payer l'impôt : on présente l'acte, soumis au droit, à la formalité du timbrage extraordinaire ou bien on appose un timbre mobile, ou encore, on paie la taxe sans apposition effective de timbre.

Les contrats d'assurances sont soumis à l'impôt du timbre par l'article 33 de la loi du 5 Juin 1850 ainsi conçu : « Tout contrat d'assurance, ainsi que toute « convention postérieure contenant prolongation de « l'assurance, augmentation dans la prime ou le « capital assuré, sera redigé sur papier d'un timbre de « dimension sous peine de 50 francs d'amende contre « l'assureur, sans aucun recours contre l'assuré. Si « l'assuré en fait l'avance, il aura un recours contre « l'assureur. Lorsque la police contiendra une clause de « tacite reconduction, elle sera en outre soumise au « visa pour timbre dans le délai de cinq jours de sa « date, sous la même peine de 50 francs d'amende « contre l'assureur. Le droit de visa sera le même que « celui du timbre employé pour l'acte ».

Les réassurances, comme les assurances, sont assujetties, en principe, au droit de timbre.

Pour les contrats d'assurances passés à l'étranger, la loi du 30 décembre 1876 décide : « Le droit de timbre « établi par la loi du 5 juin 1850 cessera d'être perçu « sur les contrats d'assurances passés en pays étranger « et ayant exclusivement pour objet des immeubles, « des meubles ou des valeurs situés à l'étranger. Mais « ces contrats doivent être soumis au timbre moyennant « le paiement du droit au comptant, avant qu'il puisse « en être fait aucun usage en France, soit dans un « acte public, soit dans une déclaration quelconque, « soit devant une autorité judiciaire ou administrative, « à peine d'une amende de cinquante francs ».

Les avenants sont assujettis, par leur nature, aux mêmes droits que les polices ; ils constituent ces conventions, dont parle le législateur, destinées à prolonger l'assurance, augmenter la prime ou le capital assuré,

La quotité de l'impôt varie suivant le format du papier employé. Les taxes sont, en principal, pour les papiers timbrés et timbres mobiles de dimension, 0 fr. 50, 1 fr., 1 fr. 50, 2 fr., 3 fr., à quoi il faut ajouter deux décimes, ce qui porte l'impôt réellement à 0 fr. 60, 1 fr, 20, 1 fr. 80, 2 fr. 40 et 3 fr. 60.

La loi du 5 Juin 1850, après avoir assujetti au timbre de dimension les polices d'assurances, accorde à certains assureurs la faculté d'acquitter ce droit par annuités

proportionnées aux capitaux assurés. L'article 37 est ainsi conçu : « Les sociétés, compagnies d'assurances « et tous autres assureurs contre l'incendie et contre « la grêle pourront s'affranchir des obligations « imposées par l'article 33 en contractant avec l'Etat « un abonnement annuel à raison de 2 centimes par « 1000 francs du total des sommes assurées, d'après « les polices ou contrats en cours d'exécution. Les « compagnies et tous assureurs sur la vie pourront « également s'affranchir de l'obligation imposée par « l'article 33 en contractant avec l'Etat un abonnement « annuel de 2 francs par 1000 du total des versements « faits chaque année aux compagnies ou aux « assurances ».

Il résulte de ce texte que l'abonnement était facultatif ; aussi était-il fort rare à cette époque. Les assureurs préféraient employer le timbre de dimension au comptant, soit qu'il leur fût, ainsi, plus facile de frauder, soit qu'il fût plus économique. Pour remédier aux abus résultant de l'exercice de l'abonnement facultatif, les Chambres votèrent une disposition qui rend obligatoire, pour certaines catégories d'assurances, le paiement par annuité du droit de timbre.

L'article 8 de la loi du 29 décembre 1884 dispose : « Le droit de timbre établi par les lois en vigueur sur « les contrats d'assurances ainsi que sur tous les actes « ayant exclusivement pour objet la formation, la « modification ou la résiliation amiable de ces contrats

« sera acquitté par les sociétés, compagnies d'assu-
« rances et tous autres assureurs contre l'incendie et
« sur la vie, selon le mode réglé par l'article 37 de la
« loi du 5 Juin 1850. La taxe annuelle est fixée,
« décimes compris, à quatre centimes par 1000 francs
« du total des sommes assurées contre l'incendie pour
« les assurances à prime fixe et à trois centimes par
« 1000 francs pour les assurances mutuelles. Les actes
« de réassurances ne sont point assujettis à la taxe
« annuelle, lorsque celle-ci est payée par l'assuré
« primitif ».

Ce sont donc les assurances contre l'incendie et sur la vie qui se trouvent soumises à l'abonnement obligatoire. Cependant les assurances mutuelles bénéficient, en matière d'incendie, d'un tarif de faveur. De plus la loi de 1884 comprend les décimes, dans la tarification qu'elle fait des taxes de timbre sur les assurances incendie. Pour les assurances vie, il n'en est pas de même ; elles restent assujetties à deux décimes par les articles 2 de la loi du 23 Août 1871 et 3 de la loi du 30 mars 1872.

La quotité de la taxe obligatoire d'abonnement au timbre est ainsi fixée :

Assurances contre l'incendie	A primes fixes	0.04 °/₀₀
	Mutuelles	0.03 °/₀₀
	Caisses départementales	1.25 °/₀
Assurances sur la vie		2.40 °/₀₀

La taxe obligatoire porte sur le montant des capitaux assurés et non pas sur les primes comme le droit d'enregistrement. Cet impôt se calcule sans suivre les sommes de 20 francs en 20 francs, la loi ne s'étant pas expliqué à cet égard. Ce ne sont pas, cependant, toutes les sommes assurées qui seront frappées du droit de timbre ; il faut opérer pour sa perception des déductions relatives aux polices passées à l'étranger, aux réassurances et aux annulations de contrats.

Les polices passées à l'étranger sont exemptes du droit de timbre, sous quelque forme qu'il soit perçu, mais à la condition qu'elles garantissent des risques situés à l'étranger et qu'il n'en soit fait en France aucun usage, soit par acte public, soit en justice ou devant toute autorité constituée.

Les actes d'assurances ne sont point assujettis à la taxe annuelle lorsque cette taxe est payée par le premier assureur.

La loi du 29 décembre 1884 assujettit les assurances contre l'incendie et sur la vie au paiement de la taxe obligatoire, mais elle exclut de l'abonnement tous les actes qui n'ont pas pour unique objet la formation, la modification ou la résiliation amiable des contrats. En matière d'incendie, ce sont les déclarations et règlements de sinistres, les nominations d'experts, les procès-verbaux d'expertises ; en matière vie, ce sont les actes de prêt sur police ou avenant de prêt, les déclarations, certificats de médecins.

Les quittances de primes et d'indemnités ne paient pas la taxe obligatoire ; elles sont rédigées sur papier timbré et doivent acquitter le droit au comptant.

L'abonnement n'ayant été rendu obligatoire par la loi de 1884 que pour les compagnies d'assurances et assureurs contre l'incendie et sur la vie, les autres compagnies et assureurs restent soumis aux obligations imposées, en matière de timbre, par les lois antérieures.

La loi de 1850 a posé le principe de l'abonnement facultatif, devant remplacer le paiement du droit au comptant. Les assurances admises à bénéficier de l'abonnement facultatif sont les assurances agricoles et les assurances contre les accidents corporels. La quotité du droit, pour les assurances agricoles, a été fixée par la loi du 2 juillet 1868 à 0.003 °/₀₀ augmentée de deux décimes par les lois du 23 août 1871 et du 30 mars 1872. Le paiement du droit sera fait par moitié et par semestre au bureau de l'enregistrement du lieu où se trouvera le siège de l'établissement. Les contrats d'assurances contre les accidents corporels paient une taxe de deux francs pour mille du montant des versements faits chaque année par les assurés, plus deux décimes, soit en tout 2 fr. 40 pour mille.

Toutes les Compagnies et Sociétés d'assurances qui n'ont pas contracté d'abonnement avec l'Etat, en dehors de celles pour lesquelles cet abonnement est obligatoire, doivent acquitter le droit de timbre au comptant.

III Taxes diverses

Outre les deux impôts que nous avons examiné dans les deux sections qui précédent, les assurances sont soumises à des taxes diverses que nous allons passer en revue.

L'article 17 de la loi du 13 avril 1898 établit une taxe particulière en ces termes : « Les Compagnies et « Sociétés d'assurances françaises et étrangères contre « l'incendie, à l'exception des caisses départementales « organisées par les Conseils généraux, sont assujetties « à une taxe fixe annuelle, à raison de six francs par « million sur le capital qu'elles assurent en France. »

L'Etat prélève 10 °/₀ sur cette taxe pour les affecter à un crédit spécial. Le produit de ces deux impôts forme, en effet, un fond destiné à subventionner les communes où il existe un corps de sapeurs-pompiers ; d'où la dénomination employée couramment pour désigner cet impôt : taxe des pompiers.

Enfin les articles 5 et 6 de la loi des finances du 30 janvier 1907 établissent, en sus de la taxe de six francs affectée aux sociétés de Pompiers, une taxe de douze francs par million sur les capitaux assurés : « En sus de la taxe annuelle de 6 francs par million « établie par la loi du 13 avril 1898, il est institué « une taxe de douze francs par million sur le capital « assuré par les compagnies et sociétés d'assurances « françaises et étrangères. Cette taxe est réduite à trois

« francs par million pour les compagnies et sociétés « qui justifient que l'ensemble des capitaux assurés « par elles ne dépasse pas un milliard ; elle est réduite « à 6 francs par million pour les sociétés et compa- « gnies qui justifient que l'ensemble des capitaux « assurés par elles est compris entre 1 et 3 milliards. « Sont et demeurent exempts de cette taxe les capitaux « assurés aux caisses départementales et aux sociétés « d'assurances mutuelles agricoles constituées aux « termes de la loi du 5 juillet 1900, ainsi que les « capitaux réassurés par les dites caisses ou sociétés.»

« La taxe établie par l'article précédent ne vise pas « le contrat d'assurance ; elle s'ajoute au frais géné- « raux de l'assureur, qui ne pourra, en aucun cas, la « récupérer sur l'assuré, sauf en ce qui concerne les « sociétés d'assurances mutuelles contre l'incendie « constituées conformément aux termes du décret du « 22 janvier 1868. »

Cet impôt nouveau a soulevé dès la promulgation de la loi des récriminations nombreuses. Les arguments que l'on opposait, à juste titre, à l'établissement de cette taxe, sont résumés par M. Lambert que nous citons sans commentaires : « La taxe nouvelle est « injuste parce qu'elle n'est basée ni sur les bénéfices, « ni même sur les recettes de primes, mais sur les « risques courus, dont la tarification et la valeur sont « infiniment variables. Elle est impolitique, parce « qu'elle favorise les sociétés étrangères, dont les

« opérations françaises, moins importantes que leurs « affaires nationales, leur permettent de bénéficier, « au détriment des sociétés françaises, d'un taux de « taxe réduit. Elle est dangereuse et inique par les « principes nouveaux qu'elle consacre et par les ten- « dances économiques et sociales qu'elle révèle ; elle « crée des privilèges et des immunités et détruit l'éga- « lité fiscale en proclamant l'inégalité devant l'impôt. « Enfin, en décrétant que l'impôt levé sur l'assureur « ne pourra être par lui récupéré sur l'assuré, le « législateur intervient dans une libre industrie pour « régler ses rapports avec sa clientèle, méconnaissant « ainsi les principes élémentaires de la science éco- « nomique et de la liberté commerciale, sans d'ail- « leurs se rendre compte que les lois naturelles ne « sauraient être éludées par les injonctions législatives « et qu'ici, comme ailleurs, par l'incidence de l'im- « pôt, la règle nouvelle doit fatalement aboutir, pour « le consommateur, à une augmentation des primes. »

Telle est, dans son ensemble, la législation complexe qui établit les diverses taxes sur les assurances ; il nous reste à évaluer les sommes que l'Etat retire de cette industrie.

IV Rendement des Impôts

Les impôts de l'assurance sont considérables et, comme nous allons le voir, forment, pour l'Etat, une source de revenus spécialement avantageux puisque la perception de ces taxes ne coûte rien au Trésor.

M. Couderc constate, dans l'exposé des motifs de son projet de loi de 1909, que les droits perçus sur les assurances se sont élevés en 1907 comme suit :

I. — Droit d'enregistrement

1° Droit de 10 °/₀ du montant des primes :	
Assurances contre l'incendie . . .	17.451.551 21
Assurances sur la vie	30.963 73
2° Diverses quotités :	
Assurances contre les accidents . .	50.481 91
3° Droits de 0 fr. 52 °/₀ :	
Assurances maritimes	355,612 19
Total. . . .	17.888.609 04

II. — Taxe sur les capitaux

Compagnies d'assurances contre l'incendie :	
Taxe de 6 fr. par million assuré .	1.455.654 01
Taxe additionnelle de 12 fr. . . .	1.619.483 20
— — 6 fr. . . .	76.524 86
— — 3 fr. . . .	18.418 83
Total. . . .	3.170.080 90

III. — Timbre non proportionnel

(Dimension et fixe)

1° Assurances sur la vie :	
Contrats de rentes viagères. . . .	187.732 22
Contrats sur la vie	687.370 02
2° Asssurances contre l'incendie. . .	9.083.883 32
3° Assurances contre les accidents. .	243.968 79
4° Assurances maritimes	131.325 89
Total . .	10.334.286 24

L'Etat retire donc de l'ensemble des assurances un revenu total de 31.292.976 fr. 18, somme qui se divise entre les diverses catégories d'assurances comme suit :

Assurances contre l'incendie . . .	29.705.515 43
— sur la vie	806.071 97
— contre les accidents . .	294.450 70
— maritimes.	486.938 08
(1) Total. . .	31.292.976 18

La moyenne de ces impôts est très élevée comme le démontre l'exemple suivant :

(1) Projet Couderc. Page 35.

Pour un capital de 100.000 francs, les Compagnies perçoivent, si on s'en rapporte aux statistiques qui fixent la moyenne du taux des primes à 0 fr. 89 °/₀₀, la somme de 100.000 × 0.89 soit 89 fr.

L'Etat touche :

1° Enregistrement 10 °/₀ de la prime. . . .	8 90
2° Timbre 0.04 °/₀₀ du capital. . , , , . .	4 00
3° Taxe des pompiers 0.006 °/₀₀ du capital..	0 60
4° Impôt sur la dite taxe 10 °/₀ . , , , . .	0 06
5° Taxe des Compagnies 12 fr. par million assuré	1 20
6° Timbres quittances (3 au minimum) . .	0 30
Total	15 06

L'Etat touche sur les 89 fr. encaissés par la Compagnie, la somme de 15 fr. 06 ce qui représente 0 fr. 15 par 1000 francs de capital assuré ou 16.921 °/₀ de la prime.

Dans beaucoup de cas, c'est-à-dire dans les assurances où le taux de la prime est peu élevé, les impôts atteignent des taux considérables.

Prenons par exemple un immeuble à Paris, risque simple, d'une valeur de 100.000 francs, garanti au taux de 0 fr. 10 °/₀₀ ; la Compagnie touchera 100.000 fr, × 0.10 = 10 francs.

L'Etat perçoit :

1° Enregistrement 10 °/₀ de la prime	1 00
2° Timbre 0.04 °/₀₀ du capital	4 00
3° Taxe des Pompiers 0.006 °/₀₀ du capital .	0 60
4° Impôt sur la taxe 10 °/₀	0 06
5° Taxe des Compagnies 12 fr. par million assuré	1 20
6° Timbre quittance.	0 10
Total	6 96

Soit : 69 60 °/₀ de la prime.

La taxe des Compagnies étant payée à l'Etat par les assureurs sans aucun recours contre les assurés, il en résulte, dans l'exemple précité, que les Compagnies ne touchent réellement que 8 fr. 80 chiffre peu supérieur à l'ensemble des impôts perçus par l'Etat.

En dehors de ces impôts directs, il faut aussi compter les patentes des Compagnies et de leurs agents ou courtiers qui rapportent au Trésor des sommes assez élevées. Il faut aussi mentionner les impôts sur les revenus et les taxes de main-morte, les timbres des actions, des quittances, d'affiches, les timbres dimension des pièces de règlement de sinistres, les redevances téléphoniques ou télégraphiques, les affranchissements postaux. Le montant total des revenus que l'Etat encaisse du chef des assurances peut être

évalué sans exagération à 50 millions par an. De 1880 à 1906 l'Etat a retiré de l'industrie de l'assurance la somme considérable de 550 à 600 millions de francs soit plus d'un demi-milliard et cela, sans peine, sans frais et sans responsabilité.

A coté des certitudes actuelles que rapportera à l'Etat le Monopole des Assurances ?

§ 2 *Ressources éventuelles de l'Etat-Assureur.* — Les auteurs des propositions examinées par la Commission d'assurances et de prévoyance sociales instituent le monopole des assurances en vue de trouver les ressources indispensables à la réalisation des réformes politiques, économiques et sociales.

M. Carlier espère que le monopole rapportera environ 300 millions par an et M. Couderc dit dans son projet : « Le monopole des assurances ne peut pas « produire moins de 250 millions par an. C'est « évidemment un minimum ; par l'extension raisonnée « et l'organisation habile du monopole, on arrivera « plus haut encore. »

Le but que poursuivent les partisans du monopole est donc bien évident ; ils affirment hautement qu'ils veulent combler le déficit toujours croissant de nos budgets. Mais comment le monopole parviendra-t-il à procurer l'argent nécessaire qui permettra d'équilibrer les recettes et les dépenses ? Pour répondre à cette question angoissante, nous devons examiner quels

sont les frais d'expropriation, les frais d'exploitation et enfin quel sera le rendement de l'assurance d'Etat.

I. — *Frais d'expropriation.* — Si l'Etat constituait le monopole des assurances, nous avons vu qu'il serait nécessairement tenu d'indemniser ceux qu'il dépouillerait, actionnaires, employés et agents. En effet, sauf quelques rares exceptions, il n'entre dans la pensée de personne d'exproprier sans indemnité l'industrie des assurances qui se manifeste pour la plupart du temps sous la forme de sociétés par actions.

Aussi, la première opération, pour l'Etat, consistera à racheter les actions souscrites par des capitalistes de tous genres, gros financiers ou petits rentiers qui ont payé leurs valeurs, pour la majorité d'entre eux, aux cours actuellement pratiqués, les premiers détenteurs ayant liquidé leurs titres.

Or, la valeur de toutes les actions des 54 compagnies les plus sérieuses exerçant en France s'élève à un chiffre considérable.

Il ressort du tableau suivant qui donne les chiffres de décembre 1909 que le nombre des sociétés est de 54, avec un capital social nominal de 348.225.000 francs. La valeur totale des actions est de 798 millions 306.640 francs et leur nombre s'élève à 586.217 titres. Les dividendes distribués en 1908 s'élèvent à la somme de 35,974.294 francs.

Tableau Financier des Principales Sociétés anonymes Françaises

NOMS DES SOCIÉTES	Date de fondation	Capital social	Nombre des Actions	Cours des Actions	Valeur actuelle des Actions	Dividendes en 1908
I. Assurances contre l'Incendie						
1. Cie d'Assur. Générales	1819	2 millions	10.000	4.950	49.500 000	2 400 000
2. Phénix	1819	4 —	16.000	3.100	49 600 000	2.240 000
3. Nationale	1820	10 —	20.000	2 450	49.000.000	2 400.000
4. Union	1828	10 —	10.000	3.075	30.750.000	1.600.000
5. Soleil	1829	6 —	12.000	3.300	39.600.000	2.160.000
6. France	1837	10 —	10.000	1 330	13.300.000	700.000
7. Urbaine	1838	5 —	10.000	2.100	21 000.000	1.100.000
8. Providence	1838	5 —	10 000	950	9 500.000	550.000
9. Nord	1840	2 —	2.000	3 500	7 000.000	360.000
10. Aigle	1843	2 —	4.000	4 200	16 800.000	960.000
11. Paternelle	1843	6 —	6 000	3 050	18 300.000	990.000
12. Confiance	1844	10 —	20.000	540	10.800.000	600.000
13. Abeille	1857	12 —	12.000	2 050	24.600.000	1.200.000
14. Monde	1864	6 —	12.000	250	3.000.000	156.000
15. Foncière	1877	10 —	20 000	1.110	22.200.000	1.100.000
16. Métropole	1879	8 —	40.000	80	3.200.000	160.000
II. Assurances sur la Vie						
1. Cie d'Assur. Générales	1819	3 millions	20.000	7.250	145.000.000	5.800.000
2. Union	1829	10 —	2.000	5.600	11 200.000	500.000
3. Nationale	1830	15 —	15.000	6.600	99 000.000	3 960.000
4. Phénix	1844	4 —	4.000	8.000	32 000 000	1.200.000
5. Caisse Paternelle	1850	5 —	16.000	120	2 000.040	100.002
6. Monde	1864	10 —	10.000	200	2.000.000	100.000
7. Urbaine	1865	12 —	3.380 / 8.620	1.270 / 450	8.171.600	489.792
8. Soleil	1872	12 —	12 000	210	2 520.000	120.000
9. Aigle	1873	12 —	6 000	75	450 000	36.000
10. Confiance	1875	6 —	6.000	115	690.000	36.000
11. Patrimoine	1877	5 —	5.000	35	175.000	0
12. Abeille	1877	4 —	4.000	750	3.000.000	128.000
13. France	1880	10 —	10.000	440	4.400.000	200 000
14 Foncière	1880	20 —	20.000	125	2.500.000	160.000
15. Nord	1880	3 —	3.000	300	900.000	0

Tableau Financier des Principales Sociétés anonymes Françaises (Suite)

NOMS DES SOCIÉTÉS	Date de fondation	Capital social	Nombre des Actions	Cours des Actions	Valeur actuelle des Actions	Dividendes en 1908
III. Assurances Maritimes						
1. Cie d'Assur. Générales	1818	2.000.000	400	6.000	2.400.000	80.000
2. Sécurité	1836	1.500 000	300	350	105.000	0
3. Mélusine	1838	2.000 000	400	1.650	660.000	40.000
4. Comptoir Maritime	1857	3.000.000	600	1 400	840.000	45.000
5. Sphère	1865	2.000 000	500	500	250.000	0
6. Mer	1868	500.000	1.000	60	60.000	0
7. Prévoyance Maritime	1869	2 000 000	400	1.600	640.000	40.000
8. Foncière-Transports	1879	25.000.000	50.000	400	20.000 000	850.000
9. Centrale	1884	1.500.000	1 500	250	375 000	22.500
IV. Assurances contre les Accidents						
1. Préservatrice	1864	5 millions	10.000	1.675	16.750.000	675 000
2. Soleil-Sécurité générale	1865	10 —	20.000	515	10.300.000	536.000
3. Compagnie générale	1876	3 —	6.000	100	600.000	30 000
4. Secours	1880	6 —	12.000	215	2 580.000	102.000
5. Urbaine et Seine	1880	12 —	24.000	730	17.520 000	768 000
6. Patrimoine	1880	5 —	10 000	225	2 250.000	0
7. Prévoyance	1880	2 —	4.000	2.500	10.000.000	400.000
8. Paix	1881	3 —	6.000	»	»	0
9. Abeille	1881	4 —	8 000	790	6 320.000	260.000
10. Providence	1881	5 —	10.000	925	9.250.000	300.000
11. Thémis	1882	725.000	1.450	200	290 000	0
V. Assurances contre la Grêle						
1. Abeille-Ancienne	1856	8 millions	16.000	325	5 200.000	320.000
2. Abeille-Nouvelle	1906	4 —	40.000	225	9.000.000	0
3. Confiance	1878	2 —	4.000	190	760.000	0

Le revenu moyen, pour une valeur totale de 798.306.640 francs et un dividende net de 35 millions 974.294 francs ressort exactement à 4.50 %.

M. Couderc examinant, dans son projet, sur quelles bases, il y aurait lieu d'indemniser les Compagnies, s'exprime ainsi : « Pour la fixation d'une juste indem-« nité, il s'agit de rechercher, en prenant pour base « la moyenne des dividendes distribués depuis dix « ans, la valeur réelle de l'action. Or la valeur de « l'action ainsi fixée correspond au montant du « capital social et au montant des bénéfices annuels... « Il n'y a lieu à indemnité que pour la diminution « d'abord et la suppression ensuite des bénéfices « industriels ; il en résulte que le montant de la « valeur réelle de l'action, prise comme base de l'in-« demnité, devra être diminuée du montant des « revenus du capital social, mobiliers ou immobiliers.»

Le revenu moyen pour les dix années 1898-1907 s'élève aux chiffres suivants :

19	Compagnies	incendie	+ 12.527.773
15	—	vie	+ 6.362,130
14	—	accidents. . . ,	+ 2.639.591
21	—	maritimes . . .	+ 1.119.630
5	—	grêle.	+ 1.188.804
74	—		+ 23,837.928

Par conséquent le monopole des assurances aurait pour résultat immédiat de supprimer pour les action-naires un bénéfice annuel que l'on peut évaluer en

chiffres ronds à 24 millions, qui capitalisés à 4 °/₀ correspondrait à un capital de 600 millions.

L'Etat aurait donc à payer, avant tout, aux actionnaires, cette somme qui serait d'ailleurs augmentée du prix de rachat des autres actions. En effet, nous avons envisagé seulement les 74 sociétés les plus importantes et les plus prospères, mais il en existe d'autres qui pour en être moins florissantes ne sont pas à dédaigner. Les cinq branches, incendie, vie, accidents, risques maritimes, grêle sont exploitées, en France, par plus de 140 sociétés anonymes françaises ; or, il n'est pas exagéré d'admettre, pour les 70 compagnies que nous n'avons pas compté, un supplément de 150 millions, ce qui porte la somme à débourser **à 750 millions.**

Les propositions Carlier et Couderc se préoccupent fort peu de la situation nouvelle que le monopole créera aux agents des Compagnies d'assurances expropriées. M. Carlier est presque muet à ce sujet et M. Couderc s'exprime d'une façon très vague aussi ; « Le jour où le Parlement établira le monopole des « assurances, il n'aura garde d'oublier le personnel « des compagnies existantes et la loi elle-même fixera « le montant des indemnités qui seront dûes par les « compagnies au moment de leur liquidation à leur « personnel gros et petit. »

Nous avons déjà reconnu que les agents ne pourront pas être dépossédés sans indemnité d'un porte-

feuille dont la valeur est due à leur travail et dont, malgré les règlements des compagnies, ils ont payé le prix à leurs prédécesseurs. On ne saurait, en cette matière, distinguer entre les sociétés, suivant leur nationalité, car toutes ont en France des agents rémunérés par des commissions.

L'indemnité qui leur sera dûe devra nécessairement se baser sur le montant des commissions que les compagnies leur ont allouées. Avant de calculer cette indemnité, il est nécessaire d'évaluer les courtages distribués. Or, en 1908, les agents et courtiers ont touché une somme d'environ 70 millions qui se répartissent comme suit :

Branche	Incendie	—	35.567.954
—	Vie . . .	—	17.587.059
—	Accidents	—	14.251.848
—	Maritime	—	1.888.702
—	Grêle. . .	—	796.809
	Total. . .		70.092.372

Il faut ajouter à cette somme le montant des courtages alloués par les autres compagnies anonymes françaises, les sociétés mutuelles et les sociétés étrangères, soit un supplément de 25 millions environ, ce qui nous donne un total de 95 millions.

Or, il est de coutume, qu'en matière de fonds de commerce, on fixe l'indemnité d'expropriation à cinq années de produits bruts cumulés. Si on applique ce principe au cas qui nous intéresse, l'indemnité dûe aux

agents s'élèvera à la somme importante de **475 millions.**

A ces diverses sommes, il conviendrait d'ajouter le montant des frais d'installation de la nouvelle administration qui, étant la plus vaste de notre pays, exigerait nécessairement des locaux spacieux, et un matériel considérable. Là, réside encore une nouvelle source de dépense qui prendra, avec le coulage habituel de l'Administration, des proportions anormales qu'il nous est impossible de prévoir.

De plus, l'Etat devra constituer une caisse de retraites pour son nouveau personnel de fonctionnaires.

En résumé, si nous additionnons les indemnités dûes aux actionnaires et aux employés et agents, nous arrivons au total de **1225 millions** auquel viendront s'adjoindre d'autres éléments de dépenses. Si nous tenons compte des aléas souvent considérables et des imprévisions que toute expropriation comporte, nous ne sommes pas loin de croire que les frais d'expropriation atteindront **2 milliards** somme bien supérieure aux 500 millions prévus par M. Couderc dans son projet de loi.

II. — *Frais d'exploitation.* — Nous avons démontré par des exemples tirés de la réalité que l'Etat produisait à plus grands frais que l'industrie privée. M. Vibert prouve que partout et toujours l'Etat exploite ou fabrique à plus de 33 °/₀ plus cher que l'industrie privée : « Cela veut dire, écrit-il, que le fonctionnaire remplace

« l'employé, que le paresseux sans initiative ni « responsabilité remplace l'homme actif et débrouillard; « cela veut dire, en un mot, que l'Etatisme c'est la « disparition d'un tiers au moins de la fortune, de la richesse, de la prospérité nationales. » (1).

Avant de voir ce que seront les frais d'exploitation sous le régime du monopole, nous devons étudier dans les détails ceux de l'industrie privée. Certains les trouvent fort exagérés et pensent que l'Etat peut faire de ce côté des économies appréciables.

Les frais de *l'assurance incendie* atteignent la proportion de 34.88 °/₀ des primes nettes encaissées puisque en 1902, les 18 principales compagnies d'assurances à primes fixes contre l'incendie ont encaissé 115 millions de primes et ont eu 11 millions 292.000 francs de frais généraux et 28.779.000 francs de commissions aux agents, soit environ 40 millions de dépenses. De 1880 à 1906, les compagnies ont encaissé 2.769.002.243 francs de primes et les frais d'administration se sont élevés à 965.862.646 francs, soit une moyenne de 34.88 °/₀ qui se subdivisent comme suit :

(1) Vibert. *Rachat de l'Ouest*, page 329.

I. — Administration Centrale

	Taux °/. sur les primes nettes
1° Dépenses au profit de l'Etat (patentes contributions, frais de poste, timbres dimension, timbres affiches et autres recettes pour l'Etat).	1. °/₀
2° Dépenses administratives (traitement du personnel de l'administration centrale et de l'inspection, subventions aux institutions de prévoyance établies en faveur du personnel, loyer, matériel, frais de voyage et frais généraux de toute nature)	9.25°/₀
Total. . . . ,	10.25°/₀

II. — Agences

1° Dépenses au profit de l'Etat (patentes des agents et sous-agents, frais de poste laissés à la charge des agents)	1.50°/₀
2° Frais d'encaissement des quittances à primes	5. °/₀
3° Dépenses administratives (loyer, rédaction des actes, frais de personnel et de bureau, étude sur place des risques pour assurances nouvelles ou pour mutations, règlements de sinistres)	7.50°/₀
4° Commissions proprement dites des agents principaux et sous-agents y compris le bénéfice légitime des agents généraux chargés de la direction des agences . . .	10.63°/₀
Total.	24.63°/₀
Soit ensemble . . .	34,88°/₀

A priori, cette proportion parait considérable, mais si l'on tient compte du caractère spécial de l'industrie qui embrasse une grande quantité de primes, ce taux est tout à fait normal. En effet, la plupart des assurances ne montent qu'à quelques dizaines de francs chaque et même beaucoup sont de moins de dix francs. Aussi, on comprend aisément que des frais élevés s'imposent pour ce nombre prodigieux d'opérations qui sont toutes l'objet de visites pour passer les contrats, percevoir les primes, procéder à des constatations et à des expertises, qui nécessitent des correspondances et des débats oraux en cas de sinistres.

D'ailleurs, si l'on compare ces chiffres avec ceux des maisons de commerce, on constate que celles-ci, pour l'établissement de leur budget, fixent leurs frais généraux à une proportion qui est généralement supérieure à 20 °/₀ de leurs chiffres d'affaires.

Ce qui fait surtout l'objet des plus vives critiques, ce sont les commissions touchées par les agents qui, n'ayant pas de traitement fixe, sont rétribués selon les affaires qu'ils réalisent. Ces commissions ne sont nullement exagérées quand on songe aux multiples opérations que nécessite la police d'assurance. Le nombre d'affaires dont les agents ont la gestion et la surveillance est évaluée actuellement à plus de dix millions de contrats c'est-à-dire que tous les ans, ils délivrent 10 millions de quittances de primes, vérifient les risques de ces contrats ; ils procèdent chaque année

au règlement de 180.000 petits et gros sinistres ; en 1906 les 19 principales compagnies incendie ont payé 179.789 sinistres.

Tels sont les frais généraux que nécessite l'exploitation de la branche incendie, de beaucoup la plus importante. Nous mentionnerons simplement le chiffre des frais généraux et des commissions des autres branches, le détail par compagnie se trouvant dans les divers tableaux qui suivent.

Nous verrons que pour l'année 1906 les quinze principales Compagnies accidents ont eu pour 8.024.901 francs de frais généraux ce qui représente 11.67 °/₀ des primes nettes encaissées et 11 millions 973.770 francs de commissions soit 17.43 °/₀ des primes.

Pour les quinze principales compagnies qui pratiquent l'assurance-vie, les frais généraux se sont élevés en 1907 à 14.098.405 francs et en 1908 à 14 364,762 francs ; les commissions allouées aux agents atteignaient pour les mêmes années les chiffres de 16.324.314 francs soit 3.45 °/₀ des capitaux assurés dans l'année 1907 (471.371.913 fr.) et de 17. millions 587.059 francs soit 3.52 °/₀ des capitaux assurés en 1908 (497.279.626 fr.).

Les assurances maritimes ont exigé pour l'année 1906 la somme de 5.611.687 fr. de frais et commissions pour 22.529.575 fr. d'encaissements.

Dans la même année 1906, les cinq principales

compagnies grêle ont encaissé 5.458.924 fr. de primes et ont dépensé en frais et commissions 1.423.540 fr. impôts compris.

Les chiffres qui précèdent démontrent que l'industrie des assurances coûte cher à exploiter malgré la bonne gestion des compagnies privées. Aussi, croyons-nous que l'Etat ne pourra pas la gérer plus économiquement, avec ses habitudes bureaucratiques, sa nonchalance et sa routine bien connues dont ses administrations et ses monopoles actuels nous donnent chaque jour la preuve.

Dans les frais d'exploitation, on doit mentionner les frais judiciaires qui sont beaucoup plus élevés quand il s'agit d'une administration d'Etat : « Le compte des « profits et pertes de la Caisse Nationale d'assurance « en cas d'accidents, pour l'exercice 1907, accuse une « proportion de frais judiciaires par rapport aux « primes de 7 °/₀ alors que ce chiffre n'est que de « 3 °/₀ environ pour les organisations privées « d'assurances considérées dans l'ensemble et « cela malgré tous les abus scandaleux dont « l'assistance judiciaire est la cause (1). » L'Etat préfère un procès à un arrangement amiable parce qu'il est certain de gagner son affaire. Tout le monde sait, en effet, qu'il est très difficile de gagner un procès contre l'Etat qui fait lui même les lois et règlements,

(1) Lambert, *Le Monopole des Assurances*, page 45, note 2.

qui nomme et fait avancer les agents et magistrats chargés de les appliquer, tandis qu'il suffit qu'un particulier plaide contre une Compagnie pour que les tribunaux soient plus portés à se prononcer pour les particuliers que pour les Compagnies.

Il est, en outre, des influences politiques qui interviennent toujours dans les règlements de sinistres, influences qui coûtent parfois très cher et augmentent d'autant les frais d'exploitation. « L'Etat, écrit « M. Paul Leroy Beaulieu, ne peut jamais s'affranchir « des considérations électorales ; dans un pays démo- « cratique, sans aucun contrepoids, comme la France « actuelle, le Gouvernement, c'est-à-dire le Ministère « ou le parti au pouvoir classe les citoyens en deux « catégories : ceux qui votent pour lui et ceux qui « votent contre lui. Aux premiers, il se montre non « seulement indulgent et bienveillant, mais prodigue ; « il n'est pas de duretés, de passe droits, d'avanies « qu'il épargne aux autres. Il en a été ainsi un peu « de tous temps, il faut bien l'avouer ; mais cette « pratique s'est considérablement accentuée et a, « dans ces dernières années, atteint le plus haut « degré de cynisme (1). »

Nous ne pouvons passer sous silence dans cette étude des frais d'exploitation les sinistres qui grèvent lourdement les budgets des Compagnies. De 1880 à

(1) *Economiste français* du 11 février 1905.

1906 sur 2.769.002.243 fr. de primes encaissées, les sociétés d'assurances contre l'incendie ont eu à payer 1.509.760.765 francs de sinistres soit une proportion de 54.52 °/°. Il y a dans l'histoire des assurances des années terribles où les Compagnies ont eu à supporter de très gros sinistres. On peut citer comme particulièrement graves les incendies suivants :

1820	Paris-Bercy	20.000.000
1842	Hambourg	175.000.000
1871	Chicago	1.000.000.000
1872	Boston	350.000.000
1881	Printemps (Paris)	6.000.000
1893	Colcombet (St-Etienne)	4.400.000
1895	Godillot (Paris)	4.000.000
1898	Forêts des Landes	10.000.000
1901	Entrepôts d'Anvers	20.000.000
1901	Peignage de Roubaix	4.300.000
1902	Rue d'Uzès	2.800.000
1903	Baltimore	500.000.000
1904	Aalesund-Norvège	40.000.000

Les diverses Compagnies assurant ces risques importants ont supporté de si grosses pertes parce que chacune d'elles limite, sur chaque cas, sa garantie, en réassurant à d'autres l'excédent, à tel point qu'en fait, ces grands désastres sont couverts par des Compagnies de plusieurs pays. Or, l'Etat ne

pourra pratiquer la réassurance parce qu'il ne s'adressera pas à l'industrie privée étrangère, ce qui serait d'abord condamner le monopole et ensuite distraire au profit d'entreprises étrangères une partie des ressources avec lesquelles on prétend réaliser les réformes sociales. Il devra donc assurer l'intégralité des risques et on comprend aisément qu'un sinistre important, comme il peut s'en produire en France, mettra le Trésor en très mauvaise posture. Cette perspective n'est pas pour effrayer M. Buisson qui, dans son rapport, s'exprime ainsi : « L'Office national des assu-« rances devrait se créer des réserves pour chaque « branche lui permettant de dédommager les assurés « sans avoir recours à l'emprunt ». L'Etat français est incapable de suivre ce conseil judicieux parce que les bénéfices de l'exploitation, médiocres d'ailleurs, seront en totalité destinés à combler les déficits budgétaires et à réaliser si possible les réformes démocratiques. Les Compagnies ont affecté pendant de nombreuses années environ 50 % des revenus du capital social, à la constitution des réserves qui, aujourd'hui, forment une garantie suffisante pour l'assurance de très gros risques. Malgré cela, les Sociétés privées se conforment aux sages préceptes édictés par le Bureau Fédéral des assurances de Berne dont on ne contestera pas la compétence. Il déclare, en effet, dans ses rapports, qu'il est essentiel « de pratiquer la réassurance d'une manière régulière et prudente de telle

sorte que même des sinistres graves ne puissent infliger qu'une perte modérée à chacun des établissements engagés ».

En résumé, tout nous porte à croire que les frais d'exploitation seront plus considérables lorsque l'Etat gérera l'industrie des assurances que dans la situation actuelle. Certains pensent que l'Etat, pour obvier à cet inconvénient, s'empressera de relever les primes qui deviendront un moyen désastreux de pressurer le contribuable. Nous sommes persuadés que le Parlement hésiterait à agir ainsi pour des raisons politiques, parce qu'il soulèverait dans le pays une indignation qui se manifesterait avec éclat le jour des élections. Le gouvernement, sachant que l'immense majorité des assurés est faite de petits possédants formant le gros de l'armée électorale, ne prendra pas une mesure aussi décisive.

De toute façon, l'économie sur la situation actuelle est impossible de la part de l'Etat. Nous savons assez comment se comporte le fonctionnement des services publics, pour avoir la certitude presque absolue, que les majorations de frais seront rapides et importantes, diminuant ainsi les bénéfices énormes que les monopoleurs espèrent retirer de cette industrie, bénéfices qui cesseront d'être scandaleux, le jour où ils entreront dans les caisses publiques. Mais sont-ils vraiment scandaleux ?

III. — *Rendement de l'assurance.* — Les partisans du monopole, ne tenant aucun compte des statistiques financières publiées par les sociétés privées, émettent des affirmations fantaisistes et se livrent à des calculs erronés. L'unique but qu'ils se proposent est de prouver que les bénéfices des Compagnies d'assurances atteignent 250 millions au moins et que le monopole produira, au minimum, cette somme.

M. Couderc obtient le chiffre de 250 millions par un raisonnement qui ne manque pas d'ingéniosité. Il constate d'abord qu'en 1907, l'Etat a perçu, du chef des assurances, la somme de 31.392.976 francs. « Ce « rendement, ajoute-t-il, prouve que l'assurance « monopolisée fournira à l'Etat des ressources dont on « devine aujourd'hui, plus qu'on ne peut la préciser « à cause des obscurités voulues de la compta- « bilité des Compagnies, l'étendue considérable. « En évaluant les bénéfices totaux des Compagnies à « une somme sept ou huit fois supérieure à la valeur « connue et constatée des droits perçus, on est « certainement au-dessous de la vérité. »

Nous nous permettons tout d'abord de constater que M. Couderc allègue une chose inexacte quand il affirme que la comptabilité des Compagnies est obscure, alors qu'il est généralement reconnu qu'elle est tenue

de la façon la plus scrupuleuse qui soit. Il est probable que si M. Couderc avait basé ses calculs sur les éléments que lui fournissaient les comptes rendus financiers des Compagnies, il aurait trouvé d'autres chiffres, qui pour être moins impressionnants, n'en seraient que plus exacts. Il faut d'ailleurs avouer que tout le monde ne sait pas comprendre une comptabilité financière et qu'il faut une certaine éducation commerciale et une grande connaissance des affaires pour lire les comptes des sociétés dont les opérations roulent sur un nombre considérable de millions.

Ne possédant pas les aptitudes requises pour trouver les renseignements nécessaires dans ces comptabilités, nous avons consulté certains praticiens qui ont bien voulu nous donner une notion exacte de la situation des Compagnies.

Nous avons pu ainsi calculer à peu près exactement le bénéfice industriel que les diverses branches de l'assurance rapportent.

Incendie. — Les bénéfices industriels de l'assurance incendie ont été pendant la période de 1880 à 1906, pour les 19 principales compagnies, de 244.475.932 :

Années	Primes nettes	Sinistres	%	Frais généraux	%	Bénéfice ou perte	%	Dividendes distribués
1880	85.423.069	53.574.696	62.72	31.734.665	35.98	+ 1.113.708	1.30	
1881	88.126 939	62.255.766	70.65	32.028 301	36.38	— 6.157.128	— 6.98	
1882	89.232.008	56.869.582	63.74	34.280.982	38 41	— 1.918.556	— 2.15	Les
1883	87.168.972	51.812.883	59.44	33.930.478	38.93	+ 1.425.611	1.63	
1884	89.754.351	51.094 021	56.93	31.344.654	34 94	+ 7.315.776	8.15	Chiffres
1885	91.132 781	49.053.154	53.82	32.245.047	35.43	+ 9.834.380	10.79	
1886	90.333.086	51 030.915	56.49	30.807.271	34.23	+ 8.494.900	9.40	manquent
1887	91.464.771	53.384.374	56.51	31.903.817	34.86	+ 9.176.580	10.03	
1888	92.399.997	48.026.540	51.98	31.098.767	33.65	+ 13.274.690	14.36	
1889	95.579.118	48.918.435	51.18	32.539.553	34 03	+ 14.121.130	14.77	14.566.500
1890	97.485 977	51.853.210	53.20	34.139.547	35.01	+ 11.493.220	11.78	14.086.060
1891	92.926.981	50.846.639	51.39	34.577.355	34.93	+ 13.502.987	13.64	15 501.500
1892	100 415.087	53.271.879	53.05	34.551.230	34.55	+ 12.591 978	12.54	15 864.671
1893	100.095 390	60.561 025	63.53	33.940.104	33 94	+ 5.594.261	5.59	13.884.000
1894	99.477.203	47.391.512	47.62	34.607.162	34.78	+ 17.478.529	17.57	17.108.000
1895	100.617.103	51.936.832	51.62	34.611.778	34.60	+ 14.068.493	13.98	16.982.000
1896	102 274.248	49.774.615	48.67	35.427.551	34.73	+ 17.172.082	16.79	17.990.500
1897	102.653.862	48.435.579	47.18	35.840.736	34.93	+ 18.377.547	17.90	18 379.500
1898	105 615.081	56 200.839	53.21	37.470.767	35.48	+ 11.943.475	11.31	17.299.500
1899	108.735.204	61.926 576	59.71	37.342 093	34.35	+ 6.466.531	5.94	14.638.500
1900	111.280.818	60.739.412	54.58	39.239.931	35.25	+ 11.301.475	10.01	15.487.500
1901	112.715.158	61.035.907	54.15	38.748 799	34.38	+ 12.930.452	11.47	15.863.000
1902	115.305.505	58.191.668	50.47	39.901 964	34.60	+ 17.211 878	14.92	16.662.500
1903	118.424.632	59.703.522	50.41	41.213.244	34.80	+ 17.507 866	14 78	17.772.500
1904	122.001.058	64.806.092	53.10	41.180 388	33 75	+ 16.014.578	13.12	17.948.000
1905	126.703.285	63.484.620	50.10	43.532.466	34.35	+ 19.683 194	15.53	18.769.500
1906	145.660.559	83 580.472	57.70	48.623 996	33.38	+ 13.456 091	9.23	17 954.000
Totaux	2.769.002.243	1.509.760.765	54.52	965.862.646	34 88	+ 293.475 932	10.59	296.757.731

Il faut déduire, du bénéfice mentionné sur ce tableau, pour l'augmentation des portions de primes encaissées par les Compagnies et mises en réserve pour couvrir les risques non encore éteints, la somme de	22.000.000
Il reste donc . . .	271.475.932
Il faut encore retrancher de cette somme les prélèvements faits sur les bénéfices en faveur des Compagnies soit	27.000.000

Nous trouvons ainsi la somme de 244.475.932 fr. mentionnée plus haut. Par suite, le taux réel du bénéfice industriel moyen des 27 années est de 8.82 °/. et le bénéfice 244.475.932 fr. représente une moyenne annuelle de 9.054.664 fr,

Cette moyenne est encore appelée à baisser pendant les années qui suivent l'application de la loi du 30 Janvier 1907 grêvant les sociétés d'une taxe nouvelle de 12 francs par million d'assurances. Cet impôt étant exclusivement à la charge des Compagnies, sans aucun recours contre les assurés, diminuera d'autant leurs bénéfices qui déjà en 1907 ne s'élevaient plus qu'à 10,941.302 fr. soit 7.98 °/₀ des primes nettes encaissées.

Par les chiffres qui précèdent on peut constater que les bénéfices réalisés par les 19 principales Compagnies n'ont rien d'exagéré si l'on tient compte des nombreux milliards garantis et des risques qu'elles courent chaque année.

Pour connaître les bénéfices de l'ensemble de l'assurance incendie, nous ne devons pas limiter notre examen aux Compagnies qui ont obtenu de bons résultats, nous devons faire entrer en ligne de compte les rendements de toutes les Compagnies qui ont pratiqué l'assurance pendant la dite période de 27 années.

Des bénéfices réalisés par les Compagnies prospères nous devons déduire les pertes subies par les 64 Compagnies disparues pendant la même période par suite de cession, liquidation ou faillite :

INCENDIE

Compagnies disparues de 1882 à 1906

Nos d'ordre	COMPAGNIES	DATE de fondation	CAPITAL SOCIAL	DATES DES DÉLIBÉRATIONS ET JUGEMENTS
1	Ardennaise.....	1880	.....	Délibération 1906
2	Assurance coloniale.	1874	6.000.000	Délib. du 21 décembre 1883 et jug. du 25 juillet 1886
3	Argus	1891	.....	.....
4	Assurance pour tous	1887	.....	.....
5	Bien public.....	1887	.....	....
6	Caisse génér.agricole	1858	12.000.000	Délibération du 30 mars 1889
7	Caisse générale de réassurances et co-assurances (Caisse Barbet)...	1863	5.000.000	Délibération du 17 octobre 1883
8	Cie génér. d'assu. annuelle	1883	.....	Jugement de 1884
9	Caisse méridionale..	1873	5.000.000	Réassurance
10	Capital.....	1880	.....	Jugement du 7 février 1883
11	Centrale.....	1863	10.000.000	.....
12	Cercle..... ..	1882	15.000.000	Délibération du 30 octob. 1882
13	Chômage.....	1881	500 000	Jugement du 27 février 1885
14	Clémentine.....	1880	6.000.000	Délibération du 1er juillet 1901
15	Commerciale.....	1880	6.000.000	Délibération du 17 avril 1901
16	Cie de réassur. génér.	1879	35.000.000	Jugement du 23 avril 1884
17	Conservatrice.....	1889	.....	.....
	à REPORTER	....	100.500.000	

Incendie

Compagnies disparues de 1882 à 1906 (Suite)

Nos d'ordre	COMPAGNIES	DATE de fondation	CAPITAL SOCIAL	DATES DES DÉLIBÉRATIONS ET JUGEMENTS
	Report.....	....	100.500.000	
18	Continentale.....	1879	10.000.000	Jugement du 28 mars 1885
19	Economie de Saône-et-Loire	1879	.....	Délibération de 1885
20	Economie nationale.	1879	2.000.000	.....
21	Espérance.....	1887	5.000.000	Jugement de 1906
22	Etincelle.....	1893	.....	Délibér. du 10 août 1897
23	Etoile Incendie.....	1885	.....	.....
24	Europe.....	1879	4.000.000	Délibér. du 10 octobre 1883
25	Garantie générale...	1870	10.000.000	Jugement du 21 juillet 1885
26	Garantie immobilière	....	1.000.000	.....
27	Globe.....	1874	9.000.000	.....
28	Grande compagnie..	1881	50.000.000	Jugement du 7 juillet 1884
29	Insdustrie.....	1888	.....	.....
30	Industrielle.....	1886	500.000	Jug. du 17 décembre 1888
31	Innovatrice.....	1897	812.100	.....
32	Meunerie française..	1880	.....	Jugement de 1888
33	Midi.....	1854	6.000.000	Jug. 22 décem. 1882, 28 av. 1888
34	Nation (ancienne)...	1872	5.000.000	Délibération du 2 mai 1881
35	Nation (nouvelle)...	1881	5.000.000	Jugement du 24 juin 1901
36	Ouest.....	1875	.....	.....
37	Palladium..... ...	1889	.....	Délibér. du 23 décembre 1889
38	Paris.....	1882	.....	Jugement du 24 juin 1887
39	Patriotic.....	....	.....	Délibér. du 25 octobre 1889
40	Préservatrice	1880	6.000.000	Délibération du 8 octobre 1887
41	Progrès national ...	1879	12.000.000	Délibération du 19 mai 1889
42	Prospérité.....	1889	1.000.000	Jugement du 24 juin 1887
43	Provinciale.....	1877	10.000.000	Délibér. du 28 février 1885
44	Prudence	1888	500.000	.....
	à Reporter ...	....	238.512.100	

Incendie

Compagnies disparues de 1882 à 1906 (Suite)

Nos d'ordre	COMPAGNIES	DATE de fondation	CAPITAL SOCIAL	DATES DES DÉLIBÉRATIONS ET JUGEMENTS
	REPORT	....	238.512.100	
45	Réassurance	1879	26.000.000	Jugement du 28 août 1884
46	Rennaise	1885	1.200.000	Délibération de 1906
47	Renaissance	1876	11.200·000	Jug. du 31 décembre 1886
48	Rouennaise	1837	4.000.000	Délibération de 1906
49	Réparation.....	1880	3.000.000	Arrêt du 16 juillet 1885
50	Réparatrice immobil.	....	.....	.....
51	République	1879	4.000.000	Jug. 10 décem. 1885. Arrêt 7 juin 1886
52	Réunion.....	1878	1.000 000	Délibération du 29 juin 1882
53	Rucher	1885	2.500.000	Jugement du 17 avril 1888
54	Salut	1877	.....	Jugement de 1888
55	Sauvegarde	1878	1.000.000	Délibération du 5 juin 1882
56	Société génér. des Ass. agricoles	1890	.....	.....
57	Société génér. des contre-assur.	....	1.000.000	.....
58	Société génér. des réassurances	....	.....	Jugement du 25 octobre 1890
59	Union nationale....	1877	15.000.000	Jugement du 7 février 1883
60	Unité de l'assurance	1886	.....	Jugement de 1890
61	Univers	1874	.....	.....
62	Universelle	1879	3.000.000	Délibér. du 27 juillet 1881
63	Ville de Paris	1888	.....	31 décembre 1894
64	Ville de Lyon.....	1883	4.000.000	Jug. 22 fév. 1886. Arrêt 11 mars 1887
	TOTAUX.....	....	315.412.100	

NOTA :

Sur les 64 Compagnies disparues, 41 d'entre elles avaient un capital de	315 millions
Nous supposons pour les 23 autres un capital d'au moins	85 millions
TOTAL des Capitaux des Compagnies disparues	400 millions

N'ayant aucun renseignement précis sur le montant des pertes supportées par toutes ces Compagnies disparues, nous supposons qu'elles n'aient perdu que le 20 °/₀ de leur capital de 400 millions, proportion sûrement bien inférieure à la réalité. Ces pertes s'élèvent donc au chiffre de 80 millions, Le bénéfice industriel est réduit de ce fait à 244.475.932 — 80.000.000 = 164.475.932. On pourrait encore déduire de ce total l'impôt sur le revenu de 4 °/₀ sur les dividendes des actionnaires soit 9.779.037 fr. ce qui ramène le chiffre du bénéfice net annuelle de l'assurance à 154.696.895 fr. soit une moyenne de 5.729.514 francs ou 3,98 °/₀ des primes nettes.

Voilà sur quels chiffres auraient dû se baser les partisans du monopole et M. Couderc, en particulier, pour critiquer l'industrie qu'ils veulent accaparer. Il est certain que s'ils avaient recours aux statistiques, ils ne feraient pas entrevoir des bénéfices considérables qui n'ont jamais existé puisqu'ils se ramènent à une proportion normale, 3.98 °/₀.

L'industrie des assurances a traversé des crises très pénibles dans lesquelles ont succombé une foule de sociétés tant mutuelles qu'à primes fixes. Depuis 1818 jusqu'à nos jours sur 200 sociétés mutuelles 153 ont cessé leurs opérations, la plupart laissant des sinistres impayés faute de ressources. Dans la même période, sur 116 Compagnies à primes fixes qui se

sont constituées 97 ont disparu, engloutissant des millions et 19 ont survécu grâce à des sacrifices énormes et à une administration prudente et sage que l'Etat ferait bien d'imiter.

Vie. — Les Compagnies d'assurances sur la vie distribuent généralement des dividendes à leur actionnaires, mais il nous est difficile d'établir d'une manière exacte la part réelle du bénéfice industriel. Les Compagnies ne font pas, en effet, dans leurs comptes rendus, de distinction entre les revenus provenant de leur capital social et ceux de leurs réserves particulières ; de même, elles ne mentionnent pas les revenus des réserves de garantie des assurés.

Les quatre plus vieilles sociétés seulement distribuent généralement des dividendes appréciables, réalisent des bénéfices industriels en raison d'une exploitation plus économique et d'un meilleur placement des fonds qui leur sont confiés.

Ces quatre privilégiés sont :

Fondation	Compagnies	Capital versé	Dividendes de 1892-1906	Moyenne annnelle
1819	Générale . . .	3.000.000	66.800.000	4.453.333
1829	Union.	»	5.550.000	370.000
1830	Nationale . . .	»	50.212.500	3.347.500
1844	Phénix	800.000	14.760.000	984.000
	Totaux , . .	3.800.000	137.322.500	9.154.833

Les dividendes distribués aux actionnaires pendant la période de 1892 à 1906 se sont donc élevés à 137.322.500 francs soit une moyenne annuelle de 9.154,833 fr. De cette somme, il faut déduire les intérêts du capital versé par les actionnaires et que l'on fixe généralement à 5 °/₀ en raison du moment où il a été engagé, soit 5 °/₀ sur 3.800.000 fr. c'est-à-dire 190.000 fr. à retrancher de 9.154,833 fr. La moyenne est ainsi abaissée à la somme de 8.964.833 fr. Il faut encore déduire les intérêts des réserves supplémentaires aux réserves mathématiques qui sont la propriété exclusive des actionnaires soit :

Pour la	Générale	= 34.690.047
»	» Union	= 7.587.096
»	» Nationale	= 44.942.979
»	» Phénix	= 15.160.000
	Total	102,380.122

Au taux de 4 °/₀ cette somme est de 4.095.204 fr. Il reste donc comme bénéfice industriel une somme de 4.869.629 fr.

Si nous nous basons sur ces données, on pourrait en conclure que l'industrie de l'assurance sur la vie laisse un bénéfice industriel appréciable. Mais il existe douze autres Compagnies, qui, de fondation plus récente, ne donnent que des dividendes aléatoires. Ce sont :

Dates de fondation	Compagnies	Capital versé	Dividendes de 1892-1906	Moyenne annuelle	Moyenne 1892-1906 par 100 fr. de capital versé
1850	Caisse paternelle.....	5.000.000	2.083.375	138.891	2.77
1864	Monde.....	2.500.000	1.500.000	100.000	4 »
1866	Urbaine (act. libérées)..	3.407.000	3.648.897	243 259	7.13
1866	« (act. non libér.)	1.718.000	4.253.535	283 569	16 50
1872	Soleil.....	3.000.000	1.830.000	122.000	4.06
1873	Aigle.....	3.000 000	474.000	31.600	1.05
1875	Confiance	1.500.000	450.000	30.000	2 »
1877	Patrimoine	1.250.000	»	»	»
1877	Abeille	1.000.000	1.400.000	93.333	14 »
1880	France	2 500.000	2.400 000	160.000	6.40
1880	Foncière.....	5.000.000	1.807.000	120.466	2.40
1880	Nord	750.000	514.500	34.300	4.57
1881	Providence	1.500.000	»	»	»
	TOTAUX.....	32.125.600	20.351.307	1.357.418	4.22

On remarque dans ce tableau que deux Sociétés ne distribuent pas de dividende, que les actionnaires ont versé au moment de la constitution des douze Sociétés un capital de 32.125.600 fr. qu'ils ont touché de 1892 à 1906 des dividendes s'élevant à 20.361.307 fr. ce qui représente une moyenne annuelle de 1.357.418 fr. et un taux moyen de 4.22 % du capital versé.

On est en droit de considérer ces Sociétés comme ne réalisant aucun bénéfice industriel, ces 4.22 % représentant seulement l'intérêt du capital engagé. Cet intérêt n'est nullement exagéré, étant donné que ces Compagnies ont de 28 à 58 années d'existence et que si les actionnaires, au lieu d'exposer leurs capitaux dans les assurances qui sont toujours aléatoires, avaient placé leurs fonds en valeurs de tout repos, ils auraient

certainement à l'heure actuelle des placements qui leur rapporteraient autant sinon plus.

En résumé, l'industrie de l'assurance sur la vie ne réalise que de très faibles bénéfices s'élevant à 4.869.629 francs, somme qui serait encore abaissée si l'on faisait entrer en ligne de compte les pertes subies par les 12 Sociétés disparues de 1882 à 1906 et qui sont :

Compagnies	Fondation	Capital Social	Situation de la Société	Date des Délibérations ou Jugements
Alliance.....	1868	4 000.000	Liquidation judiciaire réassurée par Ouest et Foncière.	Jugement du 28 mai 1887 (terminé 50 % en 1904).
Caisse des Familles.....	1858	6.000.000	Faillite en 1902.	Jugement du 11 juillet 1902.
Centrale.....	1880	6.000.000	Liquidation amiable réassurée par Abeille.	Délibération du 25 mai 1886 (100 fr. en 1887, 10 fr. en 1890, 2 fr. 50 en 1897).
Crédit Viager.	1854	5.000.000	Faillite.	Jugement du 16 septemb. 1885 (10 % en 1887, 5 % en 1888, 3 % en 1890, 30 % en 1893, 5,47 % en 1895, 53,47 % p. solde).
Lion	1880	25.000.000	Liquidation judiciaire.	5,90 % plus un bon éventuel en 1886).
Métropole...	1881	10 000.000	Liquidation amiable réassurée par Abeille.	Délibération du 20 nov. 1887 (80 fr. en 1890,44 fr.02 en 1896)
Ouest	»	»	Liquidation amiable.	»
Progrès National.....	1881	12.000.000	Liquidation amiable.	Délibération du 28 avril 1888 (60 fr . en 1889, 15 fr. en 1891).
Rente Viagère de Paris....	1893	10.000.000	Faillite en 1902.	»
Rente Mutuelle	»	»	»	35 % en 1894.
Réserve.....	1883	Mutuelle	Liquidation amiable réassurée par Caisse Paternelle,	Délibération du 17 sept. 1886.
Temps.....	1879	89.000.000	Liquidation judiciaire.	Jugement du 4 février 1886.
TOTAL.....		87.000.000		

Accidents. — L'assurance contre les accidents embrasse une foule de catégories de contrats et il est nécessaire de distinguer entre les accidents du travail régis par la loi du 9 avril 1898 et les accidents de droit commun.

Les comptes rendus des assurances contre les accidents du travail (Loi du 9 avril 1898) contrôlés par le Ministre du Travail, démontrent que les résultats ne sont pas très brillants. Pour l'année 1906 les budgets se soldent comme suit :

Compagnies	Primes	Sinistres et frais	Réserves en France
15 Soc. françaises	68.712.376	72.348.921	125.603.040
Sociétés étrangèr.	15.373.653	15.047.358	140.509.478
Mutuelle Professionnell.	6.130.495	5.611.230	5.289.745
Syndicats »	8.260.407	8.453.252	4.163.383
TOTAUX GÉNÉRAUX	98.476.933	101.460.763	275.565.648

Comme on le voit, dans l'année 1906, l'assurance contre les accidents du travail n'a pas été florissante puisque l'ensemble des sociétés opérant en France a encaissé des primes dont le montant
s'élève à la somme de . . . . . 98.476.933 fr.
pour une dépense en sinistres et frais de 101.460.763 fr.
Soit une pertede . . . . . 2.983.830 fr.

Si d'autre part, on examine la situation de toutes les sociétés opérant en France et non pas seulement des quinze principales sociétés françaises comme dans le précédent tableau, on obtient des résultats plus

désastreux. Ils sont cependant officiels, puisqu'ils sont consignés dans les rapports annuels adressés au Président de la République ; M. Lambert a groupé les opérations des organismes d'assurance pendant sept années dans le tableau suivant :

Années	Primes	Sinistres	Frais généraux	Charges totales	Bénéfices ou pertes
1901	52.451.438	43.525.140	13.440.973	56.966.113	— 4.514.675
1902	54.048.626	49.670.079	14.494.312	64.164.391	10.115.765
1903	59.874.899	46.313.476	15.808.442	62.121.918	— 2.247.019
1904	63.871.456	46.684.593	16.093.760	62.778.353	+ 1.093.103
1905	73.045.711	57.356.945	16.866.356	74.223 301	— 1.177.590
1906	81.785.576	67.098.085	18.771.411	85.869.496	— 4.083.920
1907	98.396.328	85.669.427	21.678.490	107.347.917	— 8.951.589
				Total....	—29.997.455
				Moyenne..	— 4.285.351

Comme le démontrent les chiffres ci-dessus, cette branche d'assurance ne rapporte aucun bénéfice, aussi les compagnies préfèrent consacrer leurs soins à d'autres contrats. Les opérations des accidents de toute nature comprennent les assurances collectives, individuelles, agricoles, voitures, automobiles, bris de glace et contre toutes sortes de risques. Ces assurances sont plus avantageuses que les autres puisque les résultats de l'année 1906 ont été meilleurs comme le prouve le tableau suivant qui ne mentionne que les quinze principales compagnies :

Fondation	Compagnies	Primes	Sinistres	0/0	Commissions	0/0	Frais Généraux	0/0	Bénéfices ou Pertes	0/0
1864	Préservatrice	9.786.897	6.765.059	69.12	1.201.250	12.27	941.412	9.62	+ 879.176	+ 8.99
1865	Soleil-Sécurité	4.150.624	2.585.014	62.28	690.309	16.63	381.073	9.18	+ 494.228	+ 11.91
1876	Compagnie Générale	777.483	471.104	60.59	124.781	16.05	153.222	17.14	+ 48.376	+ 6.22
1880	Secours	6.521.567	4.746.350	72.78	1.008.092	15.46	675.999	10.36	+ 91.126	+ 1.40
1880	Urbaine-Seine	12.371.736	7.875.352	63.64	2.603.836	21.05	1.348.616	10.90	+ 545.982	+ 4.41
1880	Patrimoine	5.131.147	3.807.861	74.21	760.360	14.82	609.676	11.88	— 46.750	— 0.91
1880	Prévoyance	6.505.550	3.572.269	54.91	1.039.559	15.98	927.717	14.26	+ 966.035	+ 14.85
1881	Paix	2.617.959	1.831.559	69.96	390.496	14.91	383.149	15.03	+ 2.755	+ 0.10
1881	Abeille	9.541.272	6.585.280	69.02	1.642.904	17.21	893.773	9.38	+ 418.315	+ 4.39
1881	Providence	8 663.867	5.259.006	61.16	1.748.758	20.18	795.372	9.18	+ 820.731	+ 9.48
	Union Indust. du Nord	578.755	338.316	58.46	90.137	15.58	72.669	12.55	+ 77.633	+ 14.41
1882	Thémis	458.834	442.264	96.39	66.999	14.60	42.305	9.87	— 95.734	— 20.86
	Flandre	492.876	245.519	49.81	112.804	22.90	108.472	22.00	+ 26.081	+ 5.29
	Garantie	500.907	301.333	60.16	93.783	18.72	76.488	15.27	+ 29.303	+ 5.85
1906	Concorde	588.435	347.730	59.09	399.702	67.93	613.958	104.34	— 772.955	—131.36
	TOTAUX	68.687.959	45.215.016	65.83	11.973.770	17.43	8.024.901	11.67	+3.484.302	+ 5.08

Le bénéfice industriel qui ressort de ces chiffres est de 5.08 °/₀, proportion normale, surtout si l'on considère que ne sont mentionnées que les quinze principales Compagnies. Les opérations pendant les 23 années de 1884 à 1906 accusent une moyenne de bénéfices industriels de 5.80 °/₀ taux que beaucoup de maisons de commerce dépassent souvent ;

Années	PRIMES nettes	SINISTRES	°/₀	COMMISSIONS	°/₀	FRAIS GÉNÉRAUX	°/₀	Bénéfices °/₀
1884	11.077.607	6.256.926	56 47	2.078.708	18.76	2.498.401	22.54	+ 2.23
1885	10 378.674	5 951.307	57.33	2.133.749	20.56	2.370.038	22 83	+ 0.72
1886	11 559 839	6.521.915	56.42	2.235.269	19.25	2.298.019	19.88	+ 4.45
1887	11 500.171	6 582 926	56.19	2.156.533	18.75	2.252.926	19.60	+ 5.46
1888	12.003 796	6 871.943	56.11	2.367.596	19.88	2 261.124	20.79	+ 3.22
1889	13.172.161	7.881.832	59.83	2·569.057	19.50	2.401 089	18.22	+ 2.45
1890	14.371 471	8.011.114	55.75	2.641 937	18.38	2.277.717	15.85	+ 10.02
1891	16.199.126	9.744.346	60.15	3.017.811	18.62	2.444.087	15.08	+ 6.15
1892	17.073.395	9 926.085	58.14	3.176.465	18.60	2.613.457	15.30	+ 7.96
1893	18 229 779	10 367.558	56 92	3 341.854	18.33	2.683.323	14.72	+ 10.03
1894	19.600.945	11 226.0 9	57.27	3 603.941	18.39	2 811.557	14.39	+ 9.98
1895	20.850 081	11.867.275	56 91	3.888.063	18.65	2.845 239	13.64	+ 10.80
1896	22.644.739	13.216 759	58.38	4.399 297	19 43	3.003.588	13.27	+ 8.92
1897	24.634.731	14.105.431	57.27	4.723.057	19.17	3.208.797	13.03	+ 10.53
1898	27.444.669	15.547.330	56.65	5.194.268	18.92	3.329 094	12.09	+ 10.64
1899	36 896.953	22.020.429	59 68	6.382.077	17.29	4.652.045	12.60	+ 10.43
1900	43.965.550	29 366 441	66.79	7.156.068	16.27	5.111.503	11.62	+ 5.32
1901	45.231.559	31 030.912	68 53	7.431.879	16.41	5.500.496	12.15	+ 2 91
1902	47.401.214	34 388 040	72.54	7.832.552	16.53	5.875.088	12.38	— 1.46
1903	48.871.712	33 166.826	67.87	8.201.478	16.78	5.980.369	12.23	+ 3.12
1904	53.434.051	35.704.591	66 82	9.098.233	17.03	6.320 209	11.82	+ 4.33
1905	61.232.362	40.027.059	65.37	10.070.524	16.44	7.012.496	11.45	+ 6.74
1906	68.687.959	45 212.016	65.82	11.973.770	17.43	8.017.901	11.67	+ 5.08
	656.516.644	414.995.091	63.21 moyenne	115.674.197	17.62 moyenne	87.768.463	13.37 moyenne	+ 5.80 moyenne

Nous devons de plus constater que pendant la période de 1882 à 1905, 20 Sociétés ont disparu avec un capital que l'on évalue à plus de 50 millions.

COMPAGNIES	Fondation	Capital social	Actions		Situation de la Compagnie	Délibérations ou Jugements	Répartition
			Valeur	Libération			
Accident	1876	1.000.000	500	125	Faillite	» »	50 °/₀ 1884, 40.43 1897
Assurance Française	1876	6.000.000	500	500	Liquidation amiable	Délibér. du 27 février 1885	316 francs
Caisse Paternelle	1881	5.000.000	500	125	Liq. am. réassurée p. Soleil	Délibér. du 7 mars 1888	50 fr. en 1888 et 1890
Centrale	1875	4.000.000	500	125	Liquidation	» »	40 f. 1887, 40, 40 p. s. 1891
Cité	»	»	»	»	Réassurée par Prévoyance	» »	»
Confiance	1878	6.000.000	125	125	Réassurée par Secours	Délibér. du 21 décemb. 1887	40 fr. en 1888, 38 fr. en 1889, 34 fr. en 1896
France Industrielle	1880	2.000.000	125	125	Réassurée par Providence	» »	
Garantie Générale	1880	3.000.000	500	375	Liquidation judiciaire	Jugement du 23 juillet 1885	»
Industrie Française	1906	»	»	»	Réassurée par Prévoyance	» »	»
Industrie Nationale	1880	6.000.000	500	500	Liquidation judiciaire	Jugement du 20 avril 1887	»
Industrielle	1886	500.000	500	125	Liquidation judiciaire	Jugement du 17 déc. 1888	»
Monde	1879	5.000.000	500	125	Réassuré par Providence	Délibér. du 29 mai 1886	80 francs en 1886
Orion	»	»	»	»	» »	» »	»
Préservatrice Mutuelle	»	»	»	»	Réassurée p. Préservatrice	» »	»
Prévoyance générale	1902	Mutuelle	»	»	Liquidation amiable	Délibér. du 3 août 1903	»
Progrès	1887	Mutuelle	»	»	Liquidation amiable	Délibér. du 19 février 1887	»
Prospérité	1889	1.000.000	1000	500	Réassurée par Espérance	Jugement du 24 juin 1897	»
Protection	1879	3.000.000	500	125	Faillite	» »	7.77 °/₀ en 1887
Provinciale	»	»	»	»	» »	» »	80 °/₀ en 1889
Espérance	1897	9.000.000	100	100	Faillite	Jug. du 1er décembre 1902	»
TOTAL	....	51.500.000					

Après l'examen des opérations de la branche accident, il nous est permis d'affirmer que cette catégorie de contrats n'est guère lucrative puisque les bénéfices réalisés s'élèvent à peine à 2 ou 3 millions de francs par an. Il faut toutefois ajouter que l'assurance accident est encore jeune, la Compagnie la plus ancienne ne datant que de 1864, et qu'elle s'étend de plus en plus, en se perfectionnant tous les jours.

Assurance maritime. — Les assurances maritimes ont pour objet soit les navires eux-mêmes soit les marchandises qu'ils transportent ; aussi comme les risques sont d'une diversité toute particulière, les résultats varient chaque année.

Pendant l'année 1906, tout particulièrement favorable, les 20 principales Compagnies ont réalisé un bénéfice industriel de 7.59 %.

COMPAGNIES	PRIMES	SINISTRES	o/o	Frais généraux	Bénéfices ou Pertes	Capital social
Générale	3.139.155	2.229.982	71.03	696.313	+ 212.860	2.000.000
Sécurité	594.219	409.395	68.89	148.868	+ 35.956	1.500.000
Océan	527.817	422.164	79.98	87.080	+ 18 573	1.000.000
Mélusine	364.151	252.149	69.24	96.981	+ 15.021	2.000.000
Comptoir Maritime	1 246.529	847.432	67.98	279.601	+ 119.496	3·000.000
Sphère	2.373.807	1.784.391	75.17	470.612	+ 118.804	2.000.000
Mer	791.268	595.298	75.23	158.142	+ 37.818	500.000
Prévoyance	364.151	252.148	69.24	96.931	+ 15.072	2.000 000
Foncière	8.092.700	4.733 236	58 48	2.540.366	+ 819.098	25.000.000
Triton	135.160	99.972	73.96	33.801	+ 1 387	500.000
Néréide	105.558	63.185	59.86	36.196	+ 6.177	500.000
Centrale	94.316	734.914	80.64	143.181	+ 33.221	1.500.000
Avenir	223.387	146.416	65.54	65.711	+ 11.261	500.000
Armorique	1.657.216	1.300.032	78.44	307.323	+ 49.861	1.000.000
Mélusine, réassurances	101.426	71.688	70.68	26.773	+ 2.965	1.200.000
Parisienne	404.275	285.695	70.66	83.782	+ 34.798	1.000.000
Equinoxe	260.675	163.571	62.74	69.189	+ 27.915	600.000
Union Maritime	945.172	612.610	64.81	198.295	+ 134.267	2.000.000
Pilote II	180.813	98.043	75. »	28.102	+ 4 598	500.000
Vigie Maritime	161.180	105.371	65.37	44.040	+ 11.769	500.000
TOTAUX	22.529.675	15.207.761	67.50 moyenne	5.611.687	+ 1.710.927 moyenne 7.59 o/o	48.800.000

Pendant les 22 années de 1885 à 1906 le bénéfice n'a été que de 23.228.255 francs ou de 5.11 °/₀ pour les principales Compagnies.

De 1882 à 1906, sur 46 Sociétés qui pratiquaient l'assurance maritime, 20 seulement ont pu supporter les fréquents orages qu'elles ont eu à subir tandis que sombraient les 26 autres :

Compagnies	Dates de fondation	Capital soclal	Actions		Situation de la Compagnie	Dates des libérations ou jugements	Répartition
			Valeurs nominales	Etat de libération			
Alcyon	....	.....	500	150	Liquidation judiciaire	Jug. du 12 nov. 1888	.....
Armement(réassur.)	1882	5.000.000	500	125	— —	Jug. du 20 déc. 1883	20 f.(1887) 54 f.(1888)
Armement	1879	5.000.000	500	125	Faillite close	Jug. du 20 nov. 1883	78 °/. en 1890
Boussole	....	.....	....	....	.....	.....	.....
Cercle commercial.	1860	2.000.000	5000	2000	Liquidation amiable	Délib. du 15 sept. 1881	107 fr. en 1898
Chambre d'assuran.	1887	2.000.000	5000	1250	— —	Délib. du 5 jui let 1882	20 francs
Confiance Maritime	1866	3.000.000	5000	3100	Liquidation judiciaire	Jug. du 15 mars 1883	.....
Eole	1855	2.000.000	5000	2000	Liquidation amiable	.....	50 fr. en 1891
Etoile de la Mer	1858	2.000.000	5000	1000	— —	.....	.....
Etoile du Marin	....	.....	....	....	.....	.....	.....
Flotte	....	.....	....	....	.....	.....	195.50 en août 1893
Française	1862	12.000.000	1000	750	.....	Jug. du 29 mars 1881	.....
Indépendance	1881	200.000	5000	1025	Liquidation amiable	Délib. du 26 mars 1888	10 °/. en 1889
Indemnité	1856	2.000.000	5000	2650	— —	Délib. du 22 fév. 1887	.....
Internationale	1864	2.000.000	5000	1000	Liquidation	.....	.....
Lloyd français	1837	6.000.000	500	500	Liquid. à expiration	16 mars 1897	.....
Maritime	1870	1.000.000	5000	1250	Liquidation	.....	.....
Neptune	1874	7.000.000	2000	500	—	.....	.....
Paris	....	.....	....	....	.....	.....	.....
Protection	1878	12.000.000	500	200	Liquidation judiciaire	Jug. du 23 nov. 1883	.....
Providence	....	.....	....	....	.....	.....	100 °/. en février 1889
Prudence	1871	750.000	5000	1250	Faillite	Jug. du 16 janvier 1889	.....
Union des Ports	....	.....	....	....	.....	.....	.....
Vigie	....	.....	....	....	Liq. remplacée par Vigie Nouvelle	.....	180 fr. en 1890
Zodiaque	1879	2.000.000	500	155	Liquidation amiable	Délib. du 1er déc 1883	.....
Précaution	....	.....	....	....	— —	Délib. du 9 déc. 1889	.....
TOTAL		59.650.000					

Il est à noter que les Compagnies disparues avaient un capital plus élevé que les survivantes et que la plupart d'entre elles avaient trente années d'existence ; c'est dire suffisamment que ce genre d'assurances exploité par l'Etat donnerait peu de bénéfices et même des pertes.

Assurance contre la Grêle. — M. Coudere veut généraliser l'assurance contre la grêle, la rendre obligatoire, en faire une institution d'étroite solidarité nationale qui garantira à chaque propriétaire rural, la meilleure partie du revenu normal de son champ.

Mais l'assurance grêle ne donne souvent que des déboires parce qu'elle est fort dangereuse. En effet, la grêle ravage toujours les mêmes contrées et seuls les habitants de ces régions prédestinées contractent des assurances, parfois à des taux très élevés. Aujourd'hui, peu de Compagnies affrontent les dangers que leur feraient courir les indemnités considérables à payer en cas de sinistres. Seule, l'*Abeille,* fondée en 1856, est arrivée, après des efforts extraordinaires, à une situation prospère. Le risque est surtout garanti par des Mutuelles qui se maintiennent grâce à un régime de faveur que leur accorde la loi de 1900 et aussi en ne s'engageant à payer les sinistres que proportionnellement aux ressources disponibles de l'exercice.

Les bénéfices s'élèvent à la somme de 2.431.857 fr. pour l'année 1906 qui a été, comme sinistres grêle, une excellente année.

Dans la même année, les opérations des principales mutuelles ont donné un bénéfice industriel de 2.034.029 fr..

Si l'on examine les opérations d'ensemble des 26 organisations, Sociétés anonymes ou Mutuelles qui exploitent l'assurance grêle, on constate que les moyennes s'abaissent sensiblement puisqu'elles descendent jusqu'à 1.635.574 fr. comme le prouve le tableau suivant :

Années	Valeurs assurées	Primes et Cotisations	Sinistres et frais	Bénéfices ou pertes
1899	639.063.026	8.737.095	6.498.150	+ 576.309
1900	634.960.908	8.897.943	6.714.908	+ 423.149
1901	656.727.570	9.375.281	6.167.216	+ 1.516.880
1902	705.638.179	9.047.442	6.119.884	+ 1.245.246
1903	740.611.718	9.938.811	4.174.547	+ 3.751.789
1904	749.441.949	9.930.929	5.200.296	+ 2.822.197
1905	723.783.297	9.085.871	6.981.617	+ 877.486
1906	806.467.893	9.954.397	3.369.051	+ 4.465.886
1907	824.860.124	9.750.045	3.834.687	+ 3 814.315
1908	844.440.339	10.097.993	14.015.787	— 3.137.511
			TOTAL....	+16.355.746

Les tableaux que nous venons d'établir démontrent, d'une façon éclatante, que l'assurance grêle ne rapporte pas de gros bénéfices car le risque est redoutable pour les assureurs par suite de l'énormité des ravages que la grêle exerce.

En résumé, les statistiques qui précèdent prouvent aux Etatistes que les diverses branches de l'assurance donnent en moyenne un bénéfice industriel s'élevant à vingt millions environ. M. Couderc était donc bien

loin de la vérité quand il fixait à 250 millions et M. Carlier à 300 millions les bénéfices du monopole.

Nous venons de voir à quels résultats étaient arrivées les Compagnies privées à force d'économies et grâce à une administration bien comprise. L'Etat fera-t-il mieux ou même aussi bien ? Les exemples des monopoles actuels nous autorisent à répondre à cette question par la négative.

Actuellement le Trésor perçoit, sans aucun frais, sur l'ensemble des opérations d'assurances un total d'impôts, droits et contributions de toutes sortes d'au moins cinquante millions par an. Avec le monopole, le maximum à espérer est le montant des bénéfices actuels augmenté des impôts. Or, nous avons vu que l'Etat, gérant les assurances à plus de frais que l'industrie privée et assurant tous les risques, bons et mauvais, ne pourrait retirer du monopole que des sommes infimes. Certains auteurs prétendent même que les assurances ne donneraient à l'Etat que des déboires.

Quant aux impôts, l'Etat ne touchera pas comme aujourd'hui 50 millions, somme dans laquelle sont comprises les taxes frappant les assurés et aussi celles grevant les assureurs. Les impôts payés par les assurés resteront les mêmes, mais l'Etat devra pour les recouvrer exposer des frais qui abaisseront sensiblement le rendement. Quant à ceux payés par les assureurs, ils ne constitueront pas une plus value pour l'Etat car

ils sont compris dans les frais généraux des Compagnies. Si l'Etat continue à les encaisser, les frais d'exploitation seront plus élevés et s'il laisse ces sommes disponibles à l'administration des assurances, celle-ci les emploiera à couvrir certaines dépenses que les Compagnies privées n'ont pas aujourd'hui. En effet pour établir le monopole des assurances, l'Etat sera obligé de contracter un emprunt de près de deux milliards. Il faudra, ou payer des intérêts, si on incorpore cette somme à la dette consolidée de la France ou si on veut en faire un emprunt amortissable, acquitter les annuités. Or en tablant sur un taux maximum de 3 %, l'intérêt à servir s'élèvera à 60 millions par an et l'annuité d'amortissement à 3 % sera pour une durée de soixante quinze ans de 67.335.920 francs et pour une durée de cent ans, elle sera de 63.293.340 francs.

Récapitulons et pour faire la balance des recettes et des dépenses, nous allons supposer, ce qui n'arrivera pas, que l'Etat encaissera tous les impôts actuels et les bénéfices que les Compagnies retirent de l'assurance soit :

50.000.000 d'impôts
20.000.000 d'excédents de recettes

Nous obtenons les résultats suivants :

Recettes	70.000.000
Dépenses	60.000.000
Excédents ;	10.000.000

Voilà à quoi se réduisent les 250 millions de M. Couderc et nous exagérons encore les calculs en faveur de l'Etat.

Actuellement, l'Etat, sans aucun frais encaisse 50 millions du chef de l'assurance ; avec le monopole, il touchera, peut-être, 10 millions, avec des aléas dont on ne peut soupçonner le danger.

Cette situation a fait dire à l'éminent professeur qu'est M. Beauregard, député de la Seine : « Je me « garderai bien de dire à mes collègues : Ne confis- « quez pas les assurances, parce que ce serait injuste. « Ils y courraient tout de suite. J'aime mieux leur « faire observer très prosaïquement que le roman des « centaines de millions des assurances est un bluff comparable seulement à celui du milliard. »

SECTION III

Inconvénients au point de vue économique et social

La plupart des économistes libéraux estiment que l'action de l'Etat doit être restreinte aux cas de nécessité absolue en évitant soigneusement de décourager l'initiative privée. L'expérience peut seule déterminer les circonstances dans lesquelles cette intervention devient nécessaire et légitime. Mais il faut bien se garder d'y recourir trop vite pour des services dont

la nature est parfaitement compatible avec une organisation privée. « L'Etat, dit M. de Courcy, doit entreprendre les choses utiles que l'industrie privée est impuissante à faire sans lui ; il doit aider de son concours, quand il est nécessaire, de sa protection toujours, celles que peut entreprendre l'industrie privée ; et, respectueux de la liberté, il doit s'abstenir de toute usurpation, de toute immixtion dans celles que l'industrie privée ferait sans lui et mieux que lui (1) »

Nous avons vu qu'au point de vue technique, l'Etat est bien inférieur à l'initiative privée, parce que l'Administration est, par sa nature, lente et formaliste. Les fonctionnaires n'agissent point dans leur propre intérêt et disposant des ressources de l'impôt, ils ont une tendance à la prodigalité qui grève lourdement la nation. Cela est si vrai que, dans un but d'économie, l'Etat fait de plus en plus appel au concours d'entreprises privées pour l'exécution des services dont il assume la charge. Les chantiers privés effectuent pour nos escadres la plus grande partie des constructions navales. Les approvisionnements et les fournitures de toutes sortes, pour nos marins et nos soldats, sont confiés a des particuliers. De même les Ponts et Chaussées dirigent les travaux publics que des entrepreneurs privés exécutent.

---

(1) De Courcy, *De l'Assurance par l'Etat*, page 7.

Il est donc certain que si l'Etat ne réussit pas dans ces diverses tâches, il gèrera fort mal l'industrie excessivement délicate des assurances. C'est pourquoi, à notre avis, le monopole des assurances engendrera des inconvénients très graves et très nombreux.

Il suffit, d'ailleurs, d'examiner les faits avec impartialité pour s'en rendre compte. On constatera qu'aucun grand pays n'a jusqu'ici constitué les assurances en monopole d'Etat sans admettre en concurrence les Sociétés privées. Certains pays, comme l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Suisse, possèdent des assurances officielles qui tiennent une place importante sans que les assurances privées y soient prohibées ou même entravées. Nous savons que l'Etat ne peut soutenir la concurrence avec les Compagnies et l'exemple de l'Allemagne vient renforcer notre opinion. En effet, nous verrons plus loin qu'en Allemagne, pays où l'Etat tient le plus de place et où son intervention en pareille matière est très ancienne, les assurances d'Etat n'ont attiré à elles que les 35 °/₀ environ de l'ensemble des assurances contre l'incendie. Il faut vraiment qu'elles aient bien des défauts, bien des insuffisances et qu'elles offrent bien des inconvénients ou des désagréments au public pour arriver à de si maigres résultats.

Avant d'examiner les inconvénients que le monopole des assurances engendrera au point de vue économique et social à l'égard des divers intéressés, nous jugeons utile et nécessaire d'envisager les perturbations qu'il provoquera dans la société en général.

I Intérêts Généraux

Il est incontestable qu'en dehors des Compagnies, des agents et de la clientèle, le monopole mettra en jeu des intérêts plus généraux et l'Etat lui-même sera un des premiers à ressentir les effets de cette réforme.

Les partisans du monopole, mûs par un sentiment que nous ne voulons pas analyser, lancent l'Etat français dans une aventure fort dangereuse pour le Trésor Public. Ils font entrevoir, pour capter l'opinion publique, des bénéfices considérables qui n'existent, nous l'avons prouvé, que dans l'imagination de quelques-uns ; pour arriver à ce résultat, ils se livrent à des calculs fantaisistes ne reposant sur aucune donnée sérieuse. Nous avons vu que les bénéfices actuels de l'assurance étaient modérés puisqu'ils atteignent à peine 20 à 25 millions par an. L'Etat peut-il escompter des dividendes supérieurs ? C'est peu probable. Forcé de supporter l'intérêt de l'énorme indemnité distribuée aux expropriés, il retirera des bénéfices qui seront loin de compenser la lourde responsabilité des risques. De plus l'Etat s'expose par le mouvement énorme de fonds qu'exige l'industrie des assurances à des pertes peut-être considérables. Tandis qu'aujourd'hui, les lois fiscales lui ont fait une large part dans les produits de l'industrie des assurances. Les recettes du budget s'enrichissent tous les ans davantage des tributs divers que lui apportent les assurances. Aussi faut-il être bien

téméraire de préconiser le monopole dont le but serait de changer la situation actuelle où l'Etat n'a que des profits sans risques contre une autre pleine de difficultés et d'aléas.

Les finances de l'Etat courent donc un grand danger qui aura une répercussion néfaste sur l'ensemble des contribuables. Le monopole ne lèsera pas seulement les individus en tant que contribuables. Tous les citoyens de notre pays font plus ou moins partie d'une association ; un grand nombre d'entre eux appartiennent à des Sociétés commerciales ou financières qui tôt ou tard exciteront la convoitise de l'Etat. Le monopole des assurances est la première manifestation d'un plan général élaboré et préconisé par les socialistes qui estiment que tous les capitaux doivent être concentrés entre les mains de l'Etat. Pour eux, la société actuelle est mauvaise et sa transformation s'impose. Pour atteindre ce but ils réclament que, toutes les fois que l'Etat rencontre une industrie ou un commerce prospère, on l'exproprie. Aujourd'hui ce sont les assurances, demain ce sera l'alcool, ensuite ce seront les mines, les banques, les pétroles, les sucres. On absorbera aussi les chemins de fer si la démonstration n'a pas été suffisante avec le réseau de l'Ouest qui a donné de nombreux millions de pertes depuis le rachat.

L'Etat commence, par le monopole des assurances, une politique qui lui attirera le discrédit, car il suppri-

mera une liberté depuis longtemps consacrée. Nous vivons précisément à une époque où l'on donne un développement extraordinaire aux libertés de toutes sortes et les mêmes hommes qui réclament cette extension demandent aussi l'institution du monopole c'est-à-dire la restriction de la liberté du commerce et celle de la liberté de s'assurer ou non et à qui l'on veut.

Ces inconvénients sont très graves ; le monopole est pour l'Etat, par l'amoncellement des difficultés financières, par une atteinte dangereuse à la liberté et à l'expansion des énergies individuelles, le discrédit universel, l'impopularité à brève échéance. Aboutissant à l'expulsion des nombreuses sociétés étrangères opérant en France, le monopole entraînera des représailles cruelles pour toute notre exportation.

II Intérêts particuliers

Les intérêts particuliers lésés par la réforme sont très nombreux car les Compagnies, leurs auxiliaires et la clientèle auront à souffrir de ce changement de situation. Il convient donc d'examiner les effets que cette transformation produira à leur égard.

A. — *Les Compagnies.* — Le monopole des assurances supprimera purement et simplement les compagnies privées, les actionnaires et les commanditaires. Ce sera pour eux une flagrante injustice, même après

une réparation pécuniaire dont l'importance ne peut être qu'arbitrairement déterminée. Les compagnies d'assurances exercent leur industrie sous le couvert de la loi ; la Constituante vota, le 2 mars 1791, l'article de loi suivant : « Il sera libre à toute personne de « faire tel négoce, d'exercer telle profession, art ou « métier qu'elle trouvera bon, mais elle sera tenu « auparavant de se pourvoir d'une patente et d'en « acquitter le prix. » Ce texte est formel et se passe de tous commentaires, la confiscation que se propose d'opérer l'Etat étant une atteinte à la propriété. C'est encore une violation de la déclaration des Droits de l'Homme de 1789 qui porte en son article 17 : « La « propriété étant un droit inviolable et sacré, nul « ne peut en être privé, sauf le cas de nécessité pu- « blique et sous la condition d'une juste et préalable « indemnité. »

L'excuse du monopole n'est pas, nous l'avons déjà vu, l'utilité publique mais bien l'intérêt privé du Trésor qui, se trouvant toujours dans une situation embarrassée, aurait recours à ce procédé pour se procurer les ressources nécessaires à l'élaboration des réformes sociales. Or, les résultats seront médiocres et si les retraites ouvrières attendent pour fonctionner normalement les bénéfices des assurances, il est à craindre que cette attente soit de longue durée.

On a souvent donné, pour excuser le monopole, la raison que la situation ne serait nullement changée,

car, aujourd'hui les Compagnies formant un Syndicat puissant exercent une sorte de monopole de fait. Or, rien n'est plus faux que cette affirmation M. Couderc lui-même reconnait, dans l'exposé des motifs de son projet, que les excès de la concurrence ont été cause de la disparition de nombreuses Compagnies. D'ailleurs, un examen des faits permet de se rendre compte que cette concurrence est acharnée puisque le nombre des Compagnies exerçant en France s'élève à 150 environ. Toutes ces Sociétés s'ingénient à diversifier les avantages qu'elles offrent à leurs clients et se font une guerre opiniâtre. Le Syndicat des Compagnies d'assurances n'exerce aucun monopole puisque rien n'empêche d'autres organismes de se former et d'entrer en concurrence avec ceux qui existent déjà. D'ailleurs, quelle est aujourd'hui l'industrie qui n'a pas son Syndicat? Il n'est venu à la pensée de personne d'affirmer que le commerce des vins faisait l'objet d'un monopole sous prétexte que la France est couverte de Syndicats puissants. La concurrence en matière d'assurances est indéniable ; des centaines de Compagnies de toutes sortes étendent sur le pays une action bienfaisante ne laissant aucun coin, si reculé soit-il, sans le visiter afin de conquérir de nouveaux adeptes à l'assurance.

L'industrie de l'assurance grandit tous les jours, fait des progrès extraordinaires, l'initiative privée s'est montrée sur ce terrain aussi active et aussi ingénieuse que les circonstances l'ont permis. Aussi que l'Etat lui

laisse le champ libre, il a d'autres occupations plus dignes de lui. S'il a besoin d'argent, qu'il cherche à faire des économies dans son administration actuelle où le gaspillage est devenu une habitude ; ce moyen est plus sûr que le monopole des assurances puisque nous avons vu que les bénéfices seraient très faibles. L'Etat, en épurant les services publics, remplirait un devoir de toute nécessité qui serait plus à son honneur que de dépouiller les actionnaires des Compagnies qui ont confié leur fortune à l'assurance comme d'autres placent leurs fonds sur les chemins de fer, sur les usines et sur toutes sortes d'industries.

B. — *Les auxiliaires de l'assurance.*— Le résultat du monopole serait de dépouiller incontestablement les auxiliaires de l'assurance, c'est-à-dire les trois ou quatre cent mille agents et employés administratifs des Compagnies. De telles mesures arbitraires choquent nos sentiments humanitaires quand nous songeons aux misères que cette réforme va créer.

Les partisans du monopole croient apporter un remède à ce mal en demandant pour ces travailleurs une indemnité. Mais quelle somme l'Etat pourra-t-il leur offrir en échange de leur situation perdue. Sûrement l'indemnité ne correspondra pas à l'aisance qui depuis des années n'a cessé d'exister chez l'employé laborieux. On prétend aussi que la nouvelle administration nécessiterait un grand nombre de fonctionnaires nouveaux qui seraient naturellement choisis parmi les

employés actuels. Mais on sait ce que signifient de telles promesses, la politique occupant une place prépondérante dans le recrutement des fonctionnaires.

Pour les agents des Compagnies, M. Couderc s'occupe de leur sort, dans son projet : « De nombreux « arrêts de la Cour de Cassation établissent que l'agent « d'assurance ne saurait être assimilé aux autres « employés et qu'il peut être renvoyé sans délai et sans « indemnité. » M. Couderc est bien sévère ; aussi, pris de remords, il ajoute que l'Etat conservera à son service un grand nombre d'agents qui n'auront pas à se plaindre de ce changement de situation.

Le projet ne solutionne pas d'une manière précise cette délicate question des agents d'assurances et dénote chez l'auteur une indécision bien marquée. Mais ce qu'il y a de bien certain, c'est que pour les neuf dixièmes d'entre eux, le rachat des Compagnies sera une spoliation parce que la plupart des étatistes ne font pas preuve à leur égard d'une générosité excessive. On objecte que beaucoup d'agents pourront trouver des emplois dans d'autres industries privées. Cet argument est sans valeur, le plus grand nombre des agents ayant dépassé l'âge où l'on retrouve une nouvelle voie, où la vigueur et la jeunesse aidant, on peut envisager la possibilité de changer de profession. Pour ceux dont l'âge a blanchi les cheveux, c'est une perspective affreuse car le gagne pain manquant c'est peut-être la misère à bref délai.

De pareilles mesures ne peuvent être tolérées dans un pays qui se flatte de donner au monde des leçons de sagesse, dans un pays qui veut être gouverné suivant les grands principes humanitaires de justice et d'égalité.

Seule, une indemnité suffisante, en rapport avec les commissions qu'ils touchent des Compagnies, pourrait atténuer dans une certaine mesure les graves dangers causés aux agents par le monopole. Or les divers projets sont muets à ce sujet quoique ces travailleurs soient dignes, d'après M. Couderc, de la plus vive sollicitude.

On peut donc se rendre compte de l'importance que le monopole des assurances a pour les agents, employés et courtiers. Malgré toutes les belles promesses que le législateur peut faire, c'est ou bien la privation de l'honorable gagne-pain de trois ou quatre cent mille intéressés, ou bien la création, décemment impossible, d'autant de fonctionnaires nouveaux (nous en possédons déjà plus d'un million) et choisis selon leur opinion politique.

C. *La Clientèle.* — Dans le rapport sur le budget des Postes et Télégraphes de 1904, M. Marcel Sembat écrivait : « L'Etat, lorsqu'il prend le monopole d'une industrie, ne doit jamais aggraver, mais toujours améliorer la condition des travailleurs que cette industrie occupe et des clients qu'elle dessert. »

Nous venons de voir comment la situation des

travailleurs est aggravée par le monopole. Nous allons examiner les conséquences qu'aura à supporter la clientèle, c'est-à-dire les assurés et les assurables.

Le rapport Béchard (1) les définissait ainsi : « L'im-
« pôt de l'assurance blesserait à la fois le citoyen dans
« sa personne, en le privant du droit de choisir le
« mode et le prix de la garantie et en lui ôtant même
« la faculté dont il jouit aujourd'hui de s'abstenir de
« l'assurance ; dans sa propriété, en lui imposant une
« tutelle qui le dépouillerait de la libre disposition de
« son propre bien. Le principe de cet impôt serait
« injuste et dangereux. Il pèserait uniformément sur
« l'homme soigneux et sur l'homme négligent ou
« coupable ; il ferait subir à l'un et à l'autre la même
« surveillance, les mêmes mesures de précaution. Il
« enlèverait à l'homme de bonne foi les facilités et les
« garanties que peut lui offrir la liberté des conven-
« tions ».

Les dangers que Béchard signalait à l'Assemblée Nationale Législative, dans la séance du 10 Mai 1851 restent vrais encore aujourd'hui et sont souvent opposés aux avantages fantaisistes que nous promettent les partisans du monopole. Aussi, allons nous passer rapidement en revue les inconvénients auxquels seront exposés les clients de l'Etat monopoleur.

(1) Projet Couderc page 19.

L'assuré perdra sa liberté d'action qui lui permet actuellement de s'assurer ou non, à qui il veut et comme il lui plait, de discuter les termes, taux, clauses et conditions des polices. Il paiera un prix exagéré, car l'Etat seul assureur vendra sa garantie aussi cher qu'il lui plaira, tandis que les tarifs actuels sont peu élevés, en raison de la concurrence des Compagnies et Sociétés françaises et étrangères. L'exemple des tabacs nous démontre, que l'Etat peu soucieux des intérêts de la clientèle vend ses produits aussi cher qu'il lui convient, pour grossir les bénéfices qu'il retire de l'exploitation de cette industrie.

La prime sera transformée en impôt dû au percepteur et payable à sa caisse avec la certitude de la voir majorée, sans protestation possible, par l'Etat omnipotent. Les Compagnies envoient, actuellement, toucher les primes au domicile de l'assuré, l'encaisseur y repasse plusieurs fois en cas d'absence ; si c'est nécessaire, on accorde un délai parfois assez long. Désormais, c'est avec le percepteur et le porteur de contraintes que l'assuré aura à compter. Le paiement des primes sera exigé sans concession, ni délai, au bureau du percepteur qui agira toujours avec sa rigueur habituelle.

Le monopole aura encore un résultat néfaste en ce qu'il aboutira à l'organisation officielle de l'immixtion des fonctionnaires dans la vie privée des citoyens, pour la recherche des éléments immobiliers, mobiliers

et personnels des contrats. En effet, les fonctionnaires intransigeants, sous prétexte de vérifier un risque, feront l'inventaire des fortunes de chacun et s'immisceront dans les secrets de sa famille, de sa santé ou de ses affaires. On sait que pour sauvegarder la liberté personnelle et la liberté du domicile, la Révolution établit en législation financière. le système des signes extérieurs qui a l'immense avantage d'être discret. Aussi, nous ne pouvons approuver une réforme qui nous ramènerait à ces temps reculés où l'inquisition des agents du fisc était tolérée et même ordonnée par la loi. Il convient de citer la phrase, d'une éloquence toute particulière, de M. Clémenceau : « Le Peuple « n'aurait renversé l'absolutisme d'un seul que pour se « livrer, pieds et mains liés, à la domination d'une « puissance anonyme de bureaucratie, d'autant plus « implacable, qu'elle sera anonyme et se réclamera, « comme le pouvoir personnel, de l'intérêt de tous. » (1)

Les combinaisons de l'assurance varient suivant les cas et à chacun d'eux correspond un contrat spécial élaboré par un agent compétent conscient de son devoir de représentant de la Compagnie et de conseiller du client. Avec le monopole, la souscription des polices sera soumise à la formule invariable et intangible de l'Etat, sans examen des cas particuliers, sans discussion préalable des conditions du contrat. Cette

(1) Maurice Ajam. — *Contre l'Etatisme*. Page 85.

formule sera présentée et imposée par des fonctionnaires sans compétence, sans responsabilité et cependant infaillibles.

Les fins de non recevoir et les déchéances que contiennent les polices ne sont que des garanties contre la fraude ; la pratique et la jurisprudence en restreignent l'application à tel point, qu'en fait, il en existe fort peu. Qu'adviendrait-il si l'Etat s'emparait des assurances ? Certainement, les déchéances encourues seraient maintenues impitoyablement.

Il y a dans les assurances un point très délicat parce qu'il comporte souvent beaucoup de degrés, c'est le règlement des sinistres. Les Compagnies mettent un soin jaloux à régler les sinistres le plus promptement et le plus largement possible. Parfois, elles font droit à des réclamations dénuées de fondement et cela en vue de nouvelles affaires, à titre de réclame. Tandis que l'Etat, considéré comme mauvais payeur, exigera pour le moindre versement, des formalités interminables, des paperasses et imposera des pertes de temps, dans l'espoir de trouver un moyen dilatoire d'éviter le paiement. Il ajourne le règlement des pensions des fonctionnaires quand elles deviennent trop nombreuses. M. Lambert constate le fait suivant : « Un commu-« niqué du 18 janvier 1910 signalait que pour liquider « un certain nombre de pensions de retraites d'insti-« tuteurs et d'institutrices, le Ministre des Finances « demandait un crédit de 2.600.000 francs. Il y

« avait, en effet, à ce moment, 2.050 dossiers en « retard dont quelques-uns concernaient des insti- « tuteurs ayant droit à la retraite depuis 1902, c'est- « à-dire depuis plus de huit ans ». (1) Il est donc certain que l'Etat qui use de tels procédés dilatoires dans tous ses rapports avec des particuliers sera entraîné à faire de même en matière d'assurances.

Enfin les Compagnies évitent les procès dans la mesure du possible, en transigeant avec les sinistrés. Or, sauf en matière de douane et de régie, l'Etat ne transige jamais. Nous constatons avec M. Lambert « qu'en matière d'accidents du travail, la Caisse Natio- « nale d'assurances ne transige pour ainsi dire jamais « sur les sinistres les plus infimes, sans que son « délégué, pour couvrir sa responsabilité, ait exigé « une expertise médicale et le plus souvent un « jugement dont les frais dépassent parfois la valeur « même de l'indemnité dûe ». (2)

Donc, toute contestation entre l'Etat assureur et le sinistré entraînera un procès et ce n'est pas chose commode que de plaider contre l'administration, alors qu'actuellement la bienveillance va plutôt aux assurés qu'aux assureurs. A. de Courcy résume bien cette tendance de l'Etat français, tout puissant, consistant à

---

(1) Lambert. — *Le Monopole des Assurances*. Page 81.

(2) Lambert. — *Le Monopole des Assurances*. Page 82. Note 1.

lasser ceux qui sont en relation avec lui et envisage la situation de l'assuré sous le régime du monopole : « Il « est clair, dit-il, qu'aucun arrangement direct avec « l'assureur, qu'aucune transaction amiable ne serait « possible ; les employés de l'Etat ne transigent pas en « son nom. Ceci est déjà un énorme désavantage ; « pour le moindre dommage, il faudra passer par toute « la filière des formes administratives et perdre en « démarches un temps précieux. Si on se plaint, si on « discute, ce que l'on croit son droit, si on veut plaider, « on sera le pot de terre contre le pot de fer, on se « brisera contre la seule force d'inertie. A Dieu ne « plaise que je médise de l'Administration française ! « Dans les très nombreuses relations que j'ai eues avec « elle, j'ai rencontré, presque toujours, à tous ses « degrès, droiture, urbanité, bienveillance ; mais je « me suis heurté aux terribles barrières de la forme et « de la règlementation, au non possumus des bureaux. « J'ai connu cette fatigue qui vous arrête épuisé au « milieu de démarches dont vous ne prévoyez pas le « terme et vous amène à renoncer à votre droit plutôt « que de vous user à le revendiquer ». (1)

Nous n'insisterons pas plus sur les terribles inconvénients que le monopole engendrera à l'égard de la clientèle. Il en existe bien d'autres que nous passons

(1) A. de Courey. — *De l'assurance par l'Etat.* Page 26

sous silence. Il n'est pas douteux en effet que les influences politiques pèseront d'un grand poids dans la fixation des indemnités.

Nous croyons avoir suffisament démontré que le monopole des assurances est une réforme qui jettera un trouble profond dans tout le monde économique de notre pays. Les règles de notre régime administratif et financier se prêtent mal aux nombreuses combinaisons que la variété des risques à courir impose aux sociétés privées dont le zèle se trouve encore stimulé par la concurrence. Beaucoup d'économistes constatent que le développement des services d'Etat corrompt la société ; les élections et l'administration sont viciées par leur action réciproque ; l'autorité administrative, mise à la disposition des élus d'hier qui seront les candidats de demain, est détournée de son objet propre, se désorganise parce que beaucoup d'électeurs donnent leur voix, non au candidat le plus digne, mais à celui de qui ils attendent l'appui le plus efficace vis-à-vis de cette autorité. L'augmentation du nombre des fonctionnaires développe outre mesure les contacts entre la politique et les intérêts privés, contacts qui exercent une influence néfaste sur le fonctionnement des services publics.

Pour toutes les raisons qui précèdent, nous considérons qu'il vaut mieux laisser se developper librement l'initiative privée que de faire entrer dans le domaine de l'Etat une nouvelle branche de l'activité industrielle.

DEUXIÈME PARTIE

L'Assurance d'Etat à l'Etranger

Les partisans du monopole invoquent presque tous l'exemple de certaines législations étrangères. M. Carlier ne s'étend pas sur ce point tandis que M. Couderc s'exprime ainsi : « Si l'assurance par l'Etat n'existe, « en France, qu'à l'état d'embryon, elle existe et fonc- « tionne à la satisfaction de tous en Allemagne, en « Autriche et en Suisse. On prétendra peut-être que « ce sont surtout les assurances ouvrières qui fonc- « tionnent dans ces trois pays. C'est vrai; mais dans « certains Etats particuliers de l'Empire ou certains « cantons de la Confédération, elles existent également « pour les meubles et les immeubles ». M. Buisson, dans son rapport, cite également les législations de certains pays : « A l'Etranger, dit-il, notamment en « Allemagne, en Autriche, dans les pays scandinaves, « en Suisse, l'assurance contre l'incendie, du moins « l'assurance immobilière, est depuis très longtemps « organisée, pour tout ou partie, en service public et « desservie par des caisses publiques, caisses d'Etat, « caisses de provinces, caisses de communes ».

Puisque tous les auteurs ont examiné l'assurance d'Etat à l'étranger, nous devons, dans un rapide exposé, voir jusqu'à quel point leurs affirmations sont exactes. Nous allons donc étudier le fonctionnement de l'assurance publique dans les pays suivants :

1° Allemagne ;
2° Autriche ;
3° Pays-Bas ;
4° Suisse ;
5° Autres Pays.

CHAPITRE PREMIER

L'Assurance publique en Allemagne

L'exploitation de la branche incendie est assurée en Allemagne par trois espèces d'institutions : des Caisses publiques, des Sociétés mutuelles, des Compagnies par actions.

La première grande entreprise d'assurance fût une institution commerciale, la Caisse de Hambourg, fondée en 1677. Le mouvement s'étendit peu à peu et sous le règne de Frédéric Guillaume I^er^, on entra dans la voie de la décentralisation en créant deux Caisses pour la Poméranie, le Brandebourg et la Prusse. Puis on institua pour des circonscriptions peu étendues des Sociétés contre l'incendie « Feuersocietaten ». En 1744 se fonda la Caisse de Breslau, en 1748 se forme une Caisse devant assurer contre l'incendie les bâtiments des villes du Schlesing. En 1765, on institue une Caisse rurale devant assurer les campagnes de la Prusse Orientale. En 1771 Stralsund est doté d'une Caisse, Elbing en 1774, la Poméranie en 1776, la Nouvelle Marche en 1777. Après le premier partage

de la Pologne en 1785 toutes les villes et campagnes de la Prusse occidentale eurent une Caisse contre l'incendie. Toute l'Allemagne fut ainsi couverte de caisses publiques. Dans nombre de contrées d'Allemagne, l'autorité avait constitué des assurances locales (Landes Assecuranz) auxquelles les propriétaires des maisons étaient obligés de souscrire pour leurs immeubles ; cette obligation avait pour prétexte qu'il ne fallait pas que le paiement de l'impôt fut interrompu. L'assurance du mobilier a été beaucoup plus tardive et n'a jamais été obligatoire.

L'assurance publique exercée par environ 57 caisses officielles se dépouilla peu à peu de cette contrainte ; le monopole fut supprimé et l'initiative privée s'empara de l'assurance incendie. La loi du 18 septembre 1861 retira aux caisses publiques leur monopole en autorisant la création de sociétés privées. Cependant, avant cette époque, l'industrie privée garantissait les risques mobiliers et certains risques refusés par les Caisses officielles comme particulièrement dangereux. La plus ancienne société privée d'assurances contre l'incendie en Allemagne est une Compagnie par actions « Die Fünfte Assekuranz Compagnie » fondée en 1779 à Hambourg, liquidée, puis reconstituée en 1843. En 1812 se fonde à Berlin « Die Berlinische Feuer-Versicherungs Anstalt » ; en 1819 à Leipzig la « Leipziger Feuer Versicherungs Anstalt » voit le jour. Puis de 1823 à 1873 se créèrent une foule de Compagnies par

actions dans toutes les grandes villes de l'empire allemand.

Actuellement, il existe environ trente sociétés représentant un capital nominal de 180 millions de marks dont 45 millions ont été versés.

En plus des deux espèces d'institutions d'assurance que nous venons d'énumérer, il y a encore en Allemagne des mutuelles qui pendant longtemps eurent la prédominance. Elles ont existé de très bonne heure sous forme d'associations locales connues sous le nom de « Brandgilden » et elles avaient un caractère presque amical et même fraternel. On créa des mutuelles de toutes espèces sans grande importance. Mais en 1821 Arnoldi institua à Gotha la « Feuer Versicherungsbank für Deutschland » qui couvre aujourd'hui 3.883 millions sur 7 milliards qu'assurent les mutuelles en Allemagne.

Des mutuelles proprement dites voient le jour dans toutes les villes de l'empire, mais à côté d'elles existent une foule de petites unions ayant un caractère mutuel en même temps que professionnels assurant contre le feu.

L'Allemagne possède donc un réseau très serré d'institutions pratiquant l'assurance et sans entrer dans les détails de l'organisation et du fonctionnement de la branche incendie, nous allons examiner les résultats auxquels est arrivé chacun des organismes d'assurance.

Les caisses publiques allemandes sont très différentes

les unes des autres. Certaines n'assurent que les risques immobiliers, d'autres y joignent les risques mobiliers. De plus quelques caisses de villes comme celles de Berlin, Stettin, Breslau et la plupart des caisses d'Etat pratiquent l'assurance obligatoire ; les autres établissements n'emploient pas la contrainte pour attirer la clientèle. En Bavière et dans le duché de Brunswick par exemple, nul n'est tenu de s'assurer, mais celui qui veut s'assurer ne peut s'adresser qu'à la Caisse d'Etat. Enfin pour couronner l'édifice, il existe d'une part l'association des Sociétés Publiques « Vereinigung » et le syndicat des sociétés privées « Verband Offentlicher Feuerversicherungs Anstalten in Deutschland » Ce syndicat jouit de la personnalité civile et de tous les droits qu'elle confère, droit d'acquérir et d'aliéner en particulier.

Il est intéressant de constater les résultats des diverses sortes d'assurances, libres et officielles.

En 1878, les assurances officielles contre l'incendie assuraient une somme de capitaux s'élevant à 24.633 millions de marks [1] pour les immeubles et à 1.008.700.000 marks pour les meubles. Les assurances mutuelles libres, « die gegenseitigen Privatasse curanzen » avaient un chiffre de capitaux assurés de 6.480 millions de marks. Enfin les Compagnies d'as-

(1) Le mark vaut 1 fr. 23

surances par actions avaient assuré un capital de 38.162.800.000 marks. En traduisant ces chiffres en francs on obtient les sommes suivantes :

Assurances officielles	30.802.000.000 francs
Mutuelles libres . .	7.970.000.000 »
Sociétés par actions .	46.940.000.000 »

Les deux grandes catégories d'assurances libres faisaient donc un chiffre d'affaires de 54,910 millions de francs contre 30.802 millions de francs, somme représentant l'activité des assurances officielles.

D'après le « Statistiches Jahrbuch für das deutsche Reich », en 1895, les assurances officielles contre l'incendie assuraient pour 41.931.276.186 marks de capitaux immobiliers ou mobiliers, les Sociétés d'assurances mutuelles privées en assuraient pour 9.761.566.861 marks et les Sociétés par actions pour 60.943.866.668 marks soit :

Assurances officielles	51.576.000.000 francs
Mutuelles libres . . .	12.007.000.000 »
Sociétés par actions.	74.961.000.000 »

La part des assurances libres montait donc à 86.968 millions contre 51.576 millions pour les assurances officielles, c'est-à-dire 63 °/₀ pour les premières et pour celles-ci 37 °/₀ de l'ensemble des capitaux assurés contre l'incendie.

M. Alglave qui a fait un travail très intéressant sur les assurances en Allemagne cite un article paru dans

les « Annalen des deutschen Reichs » en 1888 dans lequel l'auteur M. O. Simon rapporte une statistique qui, tout en démontrant le développement de l'assurance, permettait de constater que sans cesse la confiance du public en faveur des Sociétés privées allait en augmentant au détriment des Sociétés publiques. (1)

On ne peut donc tirer argument des résultats obtenus en Allemagne par l'assurance d'Etat pour excuser l'établissement du monopole en France car, comme nous l'avons constaté, les opérations officielles atteignent à peine les 37 °/₀ de l'ensemble des capitaux assurés contre l'incendie.

En Allemagne, l'assurance incendie n'est pas la seule qui fonctionne, la branche accident existe aussi ; mais son exploitation toute particulière exige une étude spéciale sans toutefois entrer dans les détails, ce qui nous entraînerait trop loin.

L'Allemagne est le premier de tous les pays d'Europe qui ait pris des mesures législatives pour venir en aide aux ouvriers victimes d'accidents du travail.

La première loi d'assurance contre les accidents, qui est restée fondamentale en la matière, est celle du 6 juillet 1884. Les autres ont seulement étendu son champ d'action sans modifier le principe ; ce sont celles du 28 mai 1885, des 15 mars et 5 mai 1886 et des

(1) Paul Alglave. — *Assurance contre l'incendie service public en Allemagne.*

11 et 13 juillet 1887. La loi du 30 juin 1900 a maintenu presque toutes les dispositions des lois antérieures mais a élargi d'une façon considérable le cercle de l'assurance obligatoire.

Les caractéristiques de cette législation, qui a exigé un travail long et pénible, sont toutes spéciales. La loi établit l'assurance obligatoire au profit de certaines catégories de personnes pouvant être victimes d'accidents du travail. Les frais sont supportés par les patrons seuls ; cependant les ouvriers y contribuent dans une certaine mesure puisque, pendant les treize premières semaines qui suivent l'accident, les dépenses occasionnées par le sinistre sont payées par les caisses de maladies « Kranken Kassen » lesquelles sont alimentées à la fois par les cotisations des ouvriers et des patrons.

L'assurance obligatoire n'admet pas la concurrence des compagnies privées ce qui aboutit, pour un service qui demande beaucoup de souplesse, à une uniformité bureaucratique fatalement routinière. Le service des assureurs est géré par les entrepreneurs eux-mêmes réunis en associations professionnelles « Berüfsgenassenschaften » soumises au contrôle de l'administration publique sous la forme de l'Office d'assurances de l'Empire (Reichsversicherungsamt). Ces mutualités peuvent acquérir des droits sous leur nom, prendre des engagements et ester en justice.

L'Office Impérial des Assurances qui est au sommet de tout l'édifice, se compose de membres inamovibles

nommés par l'Empereur et de membres élus par les associations pour une période de quatre années. Il relève directement du Ministre de l'Intérieur et siège à Berlin. Ses fonctions sont diverses ; il est chargé de surveiller les associations professionnelles, il peut vérifier leurs livres, contrôler leurs décisions et parfois même il édicte contre elles des amendes C'est dans ce cas, un tribunal rendant des jugements en dernier ressort.

Les fonds nécessaires au fonctionnement de l'assurance sont réunis en principe par voie de répartition. Le système de la répartition consiste à diviser entre tous les assurés le montant des indemnités dûes pour chaque année sans se préoccuper des années à venir. Le Gouvernement impérial craignant, en fait, les dangers du système de la répartition pur et simple recourt au système de la couverture qui consiste à constituer des réserves strictement proportionnelles à la charge future des indemnités, en partie différées, qui incombent aux sinistres de l'année. La destination de ce fonds de réserve est de pourvoir à l'imprévu et aussi d'assurer le service des pensions allouées aux sinistrés atteints d'une incapacité permanente. Ces réserves sont très importantes puisqu'en 1895 elles s'élevaient à 148.140.000 francs.

La loi fixe l'indemnité dûe spécialement pour chaque blessure. L'indemnité est payée pendant les treize premières semaines par la caisse de maladie et à partir

du commencement de la quatorzième semaine après l'accident par la caisse d'accidents.

Nous n'insisterons pas plus sur les assurances accidents en Allemagne, mais nous devons constater que, quoique gérées par des mutuelles professionnelles ou régionales légalement obligatoires, elles ne constituent à aucun point de vue un service public.

Aussi, est-il inexact de comparer cette institution d'un genre tout particulier avec l'administration d'Etat, exploitant elle-même les assurances dans un but lucratif, que veulent créer en France les partisans du monopole, « Loin de chercher à tirer parti de « l'assurance dans un intérêt fiscal et de prétendre « obtenir de son intervention des bénéfices susceptibles « d'accroître les ressources du Trésor par un impôt « sur le monde des assurables, l'Etat allemand, « agissant dans un intérêt général et pour l'augmen- « tation matérielle et morale du bien public, organise « les rouages nécessaires au fonctionnement de « l'assurance qu'il a décrétée obligatoire ». (1)

Nous avons parlé de la Caisse de maladie qui payait l'indemnité au sinistre pendant les treize premières semaines ; aussi, nous ne pouvons terminer cette étude sur les assurances en Allemagne, pour si résumée soit-elle, sans mentionner l'assurance obligatoire d'Etat contre la maladie et le dénuement de la vieillesse.

(1) Lambert. *Le Monopole des Assurances.* Page 202

La loi du 15 Juin 1883 a créé l'institution qui a pour but de substituer l'action d'un organisme officiel aux efforts spontanés et divers des individus ou des Sociétés privées. La loi du 10 avril 1892 l'a confirmée et étendue à des classes nouvelles de la société.

L'assurance s'opère soit par des caisses communales soit par des caisses dites locales ou professionnelles. La cotisation des assurés est graduée sur le salaire moyen que l'on fixe séparément pour les deux sexes et spécialement pour les individus âgés de plus ou de moins de seize ans. L'article 51 de la loi dit : « Les « cotisations à verser aux caisses d'assurance sont pour « les deux tiers à la charge des assurés et pour un tiers « à celle de l'employeur. Les droits d'entrée sont « acquittés par les assujettis seuls. » Le patron doit faire inscrire ses ouvriers, veiller au versement des cotisations et en outre il est responsable de toute omission. La durée des secours ne dépasse pas treize semaines.

L'assurance contre la maladie ne s'applique qu'à la septième partie de la population, aussi a-t-on complété le réseau des assurances par l'assurance officielle contre la vieillesse.

La loi du 22 Juin 1889 impose à la presque totalité de la classe ouvrière l'obligation de payer des cotisations dans un établissement d'assurance et autorise, sans toutefois les y contraindre, d'autres personnes à contracter la même assurance.

Les assurés reçoivent, en échange des cotisations, soit une rente d'invalidité en cas d'incapacité de travail, soit une rente de vieillesse à partir de 70 ans ; dans certains cas, ils ont droit à des secours médicaux et dans d'autres cas, au remboursement des cotisations.

Les rentes comprennent deux éléments distincts : une subvention invariable de 50 marks accordée par l'Empire et une somme variable résultant des cotisations versées dans les caisses d'assurance. Elles sont payées, en général, en argent, au guichet de la Poste, sur mandat des établissements. Exceptionnellement, elles peuvent être remplacées par des prestations en nature ou par une somme payée une fois pour toutes ou encore par l'entretien dans un hôpital.

Les ressources de l'assurance comprennent une subvention de l'Empire fixée à 50 marks par rente annuelle et des cotisations hebdomadaires payées moitié par l'assuré moitié par son patron. La perception des cotisations est faite suivant un système très original appelé « Système des Timbres »,

L'organisation de l'assurance est très complexe ; elle comprend plusieurs organes très importants sur lesquels nous n'insisterons pas nous bornant simplement à les citer. Ce sont :

1° Les Etablissements d'assurances régionaux ;
2° Les Caisses inscrites assimilées ;
3° Les Corporations de marins ;
4° Les Offices d'assurances d'Etat ;
5° L'Office Impérial d'Assurances.

Telle est, dans ses grandes lignes, la législation ouvrière qui a rendu, en Allemagne, des services considérables à la classe ouvrière. Grâce aux trois assurances, l'ouvrier allemand reçoit un secours ou une rente quand la maladie, l'infirmité ou la vieillesse l'empêche de gagner sa vie. Cette œuvre sociale n'a été élaborée qu'au prix des plus grands efforts ; elle est le résultat d'une évolution lente et progressive. Malgré ses avantages considérables, elle ne ressemble en rien à l'administration gigantesque qui exploitera en France l'industrie des assurances en vue de procurer au Trésor des ressources nouvelles pour réaliser les réformes sociales et démocratiques.

Nous estimons donc que l'on compare à tort le puissant organisme que les partisans du monopole veulent créer avec les caisses allemandes qui bénéficient en général d'une large autonomie. La gestion de ces caisses est simplement soumise au contrôle des fonctionnaires sans que l'Etat ne songe nullement à en retirer des bénéfices puisqu'au contraire il les subventionne.

S'il était possible de rapprocher ces deux organisations bien distinctes l'une de l'autre on ne pourrait constater que des différences.

CHAPITRE II

L'Assurance d'Etat en Autriche

L'Autriche est le premier pays qui ait imité l'Allemagne dans la création des assurances d'Etat.

La branche incendie y est exploitée par des Mutuelles, des Caisses publiques et des Compagnies par actions. Les origines de l'assurance incendie remontent en Autriche aux associations d'assurances de paysans qui, peu à peu, se transformèrent en Mutuelles incendie dont la plupart n'assurent leurs membres que pour partie et ne les dédommagent que des sinistres ayant pour cause les éléments naturels.

Actuellement, on compte 4 caisses publiques qui, avec les 12 Mutuelles existantes ont assuré en 1892 un capital de 3.047 millions de florins [1] et ont encaissé pour près de 11 millions de florins de primes dont plus de 7 millions ont été employés à régler les sinistres.

(1) Le Florin vaut 2 fr. 10.

Les caisses publiques ne sont pas obligatoires ; elles font une concurrence honnête aux Compagnies par actions qui sont régies par une ordonnance royale du 4 septembre 1819. De 1822 à 1847, il se fonda cinq Compagnies dont deux liquidèrent et en 1892 on comptait en Autriche-Hongrie 8 Compagnies par actions contre l'incendie percevant une recette de primes de 35.700.000 florins.

L'assurance accident se pratique, en Autriche, dans ses lignes générales, comme en Allemagne ; la principale différence consiste en ce qu'on a recours au système de la couverture ou de la capitalisation et non à celui de la répartition. La cotisation annuelle est déterminée en raison des salaires distribués et d'un coefficient de risque variable selon la nature de l'industrie et les conditions techniques de chaque établissement. La loi du 28 décembre 1887 a institué ce système en Autriche et en a confié la gestion pour toutes les industries autres que celles des mines et des chemins de fer à sept organismes régionaux qui ont leur siège chacun dans une des principales villes du pays. Un huitième organisme est purement corporatif et fait exclusivement l'assurance du personnel des chemins de fer. Les mines ont conservé leurs caisses spéciales qui existaient depuis 1854.

L'Autriche possède donc un système d'assurances à peu près analogue à celui de l'Allemagne ; aussi, nous ne répéterons pas les mêmes observations que dans le

chapitre précédent. Nous citerons simplement la constatation suivante : « M. Nusshaumer, inspecteur en « chef au Ministère de l'Intérieur à Vienne, dans son « rapport sur « la formation des employés de l'assu- « rance sociale », relevait les abus scandaleux de la « part des bénéficiaires de la législation et constatait « la pénurie des fonctionnaires qualifiés théoriquement « et pratiquement pour le service des assurances « ouvrières et la nécessité de les former par un ensei- « gnement approprié ». (1)

L'expérience des dernières années a démontré que le système autrichien donnait lieu à des mécomptes considérables. En effet depuis 1891, les recettes annuelles n'ont pas éte suffisantes pour couvrir les dépenses et l'année 1898 en particulier a été désastreuse puisque le déficit s'est élevé à 7.996.903 florins et en 1905 cet excédent de dépenses s'élevait à 5.088.231 couronnes. (2)

(1) Lambert. — *Le Monopole des Assurances*, page 205.

(2) La couronne vaut 2 fr. 09 c.

CHAPITRE III

L'Assurance en Hollande

La Banque royale d'assurance ouvrière est un organisme chargé de percevoir les primes payées par les patrons et de servir les pensions et indemnités. L'obligation consiste pour la Banque à servir une rente à tous les assurés alors que les patrons peuvent demeurer leur propre assureur ou s'assurer à une compagnie privée à condition de constituer un gage collectif au profit de la Banque pour faire face aux engagements courants.

Nous n'exposerons pas les inconvénients de ce système nous bornant à constater les aveux faits par un homme compétent et très bien placé pour formuler une opinion. M. R. Macalester-Loup, Président-Directeur de la Banque Nationale d'assurance, faisait ressortir, dans son rapport au Congrès de Rome 1908, les graves défauts de la législation et de l'organisation des assurances en Hollande. Il reconnait tout d'abord que les patrons préfèrent recourir aux Sociétés privées « soit que ce mode de garantie tentât les patrons « comme moyen de gérer leurs propres affaires ou

« bien de se passer de l'immixtion de fonctionnaires « suspects de tendances bureaucratiques, soit qu'ils se « laissassent enjôler par l'éloquence des émissaires « zélés des Sociétés. ». (1)

Après avoir déclaré que « l'initiative privée a ses « avantages et que ceux mêmes qui préconisent le « monopole de la Banque le reconnaissent », le Président-Directeur conclut : « D'une part, on chante « la gloire de l'initiative privée et on accable la Banque « de reproches, sans se rendre compte de la situation « pénible que la loi lui a créée ; d'autre part, on attend « tout le salut du monopole de l'Etat en méconnaissant « la valeur de tout ce qui a été fait par l'initiative « privée sans considérer d'ailleurs qu'en présence des « résultats obtenus par elle, on ne peut pas la mettre « à la porte tout simplement. »

Ces aveux démontrent que l'assurance ne fonctionne pas, en Hollande, à la satisfaction générale. D'ailleurs, ici encore, rien de comparable avec le monopole tel que le rêvent en France certains innovateurs.

(1) *Bulletin des assurances sociales* 1909 N° 1 Pages 155 et suivantes.

CHAPITRE IV

L'Assurance en Suisse

L'assurance contre l'incendie est, dans ce pays, toute récente ; elle commenca à être pratiquée par des compagnies privées, mais plus tard, on abandonna l'assurance privée pour l'assurance publique cantonale ne pratiquant que l'assurance immobilière.

Ce revirement débuta, en 1805, avec le canton d'Argovie et se continua jusqu'en 1841, date à laquelle on comptait déjà 17 caisses cantonales dont la plupart sont obligatoires. Beaucoup de cantons créèrent des caisses obligatoires pour lutter contre la concurrence des Sociétés privées, surtout des Compagnies étrangères.

En 1826, se fonda une société privée suisse pratiquant exclusivement l'assurance mobilière. Les Caisses cantonales lui concédèrent immédiatement le monopole de l'assurance mobilière ; ce n'est qu'en 1849 que le canton de Vaud entreprit ce genre d'assurances qui se développa rapidement en Suisse.

Le rapport du Bureau fédéral suisse du 25 mai 1909 indique que, pendant l'année 1907, 17 Caisses cantonales, dont 2 seulement (Vaud et Glaris) pratiquent l'assurance mobilière, fonctionnaient à côté de 21 sociétés privées. Au point de vue de l'importance respective des opérations, les compagnies privées assuraient, au 31 décembre 1907, y compris les réassurances cédées par les établissements cantonaux pour 9 milliards 575 millions de valeurs tandis que les Caisses cantonales n'en garantissaient à la même date, réassurances déduites, que pour 6 milliards 455 millions, soit 66 °/₀ des sommes assurées par les sociétés. (1)

En définitive, la législation helvétique est variable suivant les cantons mais s'inspire toujours de principes généraux. Plusieurs cantons pratiquent l'assurance immobilière soit obligatoire soit en concurrence avec les Sociétés privées, mais presque toujours avec une réassurance fort importante de leurs risques aux Compagnies surtout françaises. Deux seulement assurent les risques mobiliers tandis que tous les autres laissent ce genre d'assurances à l'initiative privée.

L'assurance incendie est très largement développée en Suisse mais l'assurance contre les accidents du travail est aussi très pratiquée suivant une législation

(1) Lambert. *Le monopole des assurances* Page 211 Note 1

spéciale. Jusqu'en 1875, cette matière était soumise aux principes généraux du droit commun ; le patron était en effet tenu à une réparation complète, mais à la condition qu'il y eut une faute à lui imputable et l'ouvrier devait naturellement faire la preuve de cette faute qui pouvait d'ailleurs consister soit en une négligence personnelle soit en un mauvais choix.

C'est en matière de transport que l'on établit d'abord une législation spéciale. La loi fédérale du 1er Juin 1875 modifie les principes en ce qui concerne les accidents survenus dans l'exploitation des chemins de fer et des bâteaux à vapeur. Les compagnies sont responsables de tous les accidents, à moins qu'elles ne prouvent la négligence du personnel ou un cas de force majeure.

La loi du 1er Juin 1875 était incontestablement trop étroite, aussi la loi du 23 mars 1877 l'étendit à tous les « établissements industriels où un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers sont occupés simultanément et régulièrement en dehors de leur demeure et dans un local fermé ». Un arrêté du 3 Juin 1891 mentionnait les établissements que l'on devait considérer comme fabriques.

Le vice fondamental de cette législation c'est la liberté laissée au magistrat de fixer les dommages-intérêts d'après sa libre appréciation de la loi.

La loi du 26 avril 1887 résume toutes les lois précédentes et forme aujourd'hui le texte fondamental de la législation du travail en Suisse. Cependant, l'in-

suffisance de cette loi est notoire puisque le nombre d'accidents non régis par elle est très grand ; du 1er avril 1888 au 31 mars 1889 on compte 3.166 accidents survenus à des travailleurs ne pouvant invoquer la loi.

Telle est la législation Suisse sur l'assurance accident du travail qui est gérée par des Compagnies privées, comme en France. Nous ne comprenons donc pas l'insistance des partisans du monopole à vouloir trouver dans ce pays un encouragement quelconque à la réforme qu'ils préconisent. En Suisse les sociétés privées suisses et étrangères se livrent à la concurrence la plus acharnée et le Bureau fédéral des assurances a publié un rapport de M. J. Kummer, son président, dans lequel l'auteur se montre nettement favorable à l'initiative privée et la défend avec énergie contre certains reproches immérités.

CHAPITRE V

L'Assurance dans les autres Pays

Il existe encore d'autres pays où l'intervention de l'Etat en matière d'assurances se manifeste, nous allons examiner quelques législations quoique cette immixtion ne puisse en aucun cas être comparée au monopole des assurances que l'on veut créer en France. L'assurance libre s'est développée dans ces pays et l'Etat exerce simplement un contrôle et une surveillance sans retirer de cette industrie le moindre profit.

§ I. *Suède.* — Dès le XVII[e] siècle, on trouve des Associations percevant une redevance destinée à soulager les sinistrés. En 1734 une loi intervint prescrivant la perception dans chaque association (Harad) des sommes nécessaires permettant d'indemniser, le cas échéant, les propriétaires des immeubles que les flammes avaient endommagés. Cette redevance était un véritable impôt; d'ailleurs son nom l'indiquait suffisamment puisqu'elle s'appelait l' « impôt du feu ».

Ce régime engendra bientôt des abus, ce qui poussa le Gouvernement à permettre la création de petites

sociétés libres exerçant soit dans une seule commune soit dans une circonscription plus grande. Ainsi fut créé en 1746 le Comptoir d'assurance contre l'incendie de Stockholm pratiquant l'assurance immobilière. En 1789, on institua une Caisse d'assurance immobilière rurale qui assurait également les bâtiments situés dans les villes et les bourgs. Mais après 1828, on créa une Caisse spéciale destinée à garantir les immeubles urbains. Ce n'est qu'en 1843 que l'on s'occupe de l'assurance mobilière. Stockholm possède à cette date une caisse communale pratiquant ce genre d'assurances.

La première Compagnie suédoise par actions date de 1855 et en 1897, on en comptait cinq.

L'industrie des assurances est donc gérée en Suède par des caisses communales et par des sociétés par actions. Il existe cependant quelques Mutuelles dont le chiffre d'affaires est peu élevé.

§ II. *Norvège.* — Le développement de l'assurance incendie présente de grandes analogies avec celui que nous venons de constater en Suède.

Une ordonnance royale du 18 août 1767 créait une caisse d'Etat qui étendait sa sphère d'action dans tout le royaume. Le Gouvernement gérait cette institution qui garantissait tous les immeubles des villes. L'assurance était obligatoire sauf pour Christiania qui possédait depuis 1752 une Caisse d'assurance contre l'incendie. Mais en 1827, Christiania fut obligée d'assurer

tous ses immeubles à la Caisse d'Etat qui, malgré son caractère urbain, acceptait les risques ruraux qu'on voulait lui confier.

Plus tard, l'affiliation à cette Caisse devint facultative et on subdivisa cet organisme en deux parties distinctes : l'une assurant les risques urbains et l'autre les risques ruraux.

Depuis 1883, plusieurs sociétés par actions exploitent l'assurance mobilière, maritime et forestière ; en 1897 on en comptaient huit qui exploitaient le champ encore vaste que les Caisses publiques laissent inexploré.

Les assurances sociales fonctionnent aussi en Norvège ; elles sont organisées par les lois de 1894, 1897, 1899, 1906 et 1908. L'assurance est obligatoire et doit être contractée auprès d'un Office établi par l'Etat. Les primes sont intégralement payées par les patrons proportionnellement aux salaires qu'ils distribuent et à l'importance des risques de leur profession.

L'assurance accident est exploitée directement par l'Etat ; cependant, on ne peut établir aucun rapprochement avec le monopole français, car l'Etat norvégien ne retire aucun bénéfice.

§ III. *Luxembourg*. — La loi du 5 avril 1902 a organisé l'assurance obligatoire contre les accidents au profit des ouvriers de l'industrie et des divers métiers sans toutefois exclure les contrats privés ni entraver la

libre initiative. La législation est fortement inspirée du système allemand et nous avons constaté qu'en Allemagne, les patrons unis en associations professionnelles exploitent eux-mêmes l'assurance accident et que ces institutions n'ont aucune ressemblance avec un organisme d'Etat.

§ IV. *Italie.* — La législation italienne est, en tous points, semblable à celle de la France. Les sociétés privées exploitent librement les assurances concurremment avec la Caisse Nationale d'assurances contre les accidents qui est aussi prospère que celle de notre pays.

Cependant, depuis quelque temps se manifeste, comme chez nous, un courant d'opinions favorables à l'exploitation des assurances par l'Etat. Un projet a même été déposé ; la commission parlementaire chargée de son examen est sur le point de présenter son rapport rédigé par le député Giovanelli.

L'Etat italien serait décidé, d'après le *Popolo romano*, à confisquer les portefeuilles des Compagnies d'assurances, *sans indemnité.*

Cette menace de monopole a soulevé les protestations d'hommes éminents comme le professeur Gaetano Rocco de l'Université de Padoue. Cet économiste qui a étudié spécialement l'industrie des assurances a exposé en détails au *Giornale d'Italia* les objections que l'on peut élever contre le projet, au point de vue

des intérêts italiens eux-mêmes : « On doit, dit-il, « protester contre le projet au nom des intérêts économiques du pays, au nom du progrès industriel et « commercial de la patrie. La confiscation de la propriété privée sans indemnité signifie une menace « permanente suspendue sur toutes les industries et « toutes les entreprises du capital, un attentat contre « les sources même de la vie et de la fortune économique du pays. Un pays comme le nôtre ne peut se « permettre le luxe de menacer et d'éloigner l'élément « premier de la production, le capital. Ce n'est pas un « pays comme le nôtre, à peine entré dans la phase « de l'industrialisme bourgeois qui peut inaugurer la « phase franchement collectiviste. Les socialistes « éclairés eux-mêmes comprennent cette erreur ».

Devant l'opposition acharnée que rencontrait le projet à la Chambre italienne, le gouvernement a présenté une série d'amendements qui ont complètement transformé le projet de loi.

La gestion des assurances rencontre partout une vive opposition de la part de ceux qui examinent la question avec toute l'impartialité nécessaire. L'avocat Libero Merlino craint que l'administration du futur monopole soit défectueuse et dispendieuse. « Sur cent francs de « versement, dit-il, que font les patrons à la caisse « nationale pour les accidents du travail, dix-sept « francs sont absorbés par les dépenses administratives, tandis que l'industrie privée ne dépense en

« frais de ce genre que 8 °/₀. Là où l'assurance par « l'Etat existe déjà elle est singulièrement plus dispen- « dieuse que l'assurance privée ».

***

Il est inutile de prolonger cette revue des législations étrangères qui régissent la matière des assurances, revue succinte qui démontre clairement que nulle part encore, un gouvernement n'a osé entreprendre l'exploitation des assurances à ses risques et périls. Seule l'Italie paraît vouloir constituer en monopole l'industrie des assurances ; mais cette menace de monopolisation a soulevé tant de critiques de la part d'hommes autorisés, que nous sommes persuadés qu'avant de se lancer dans une aventure aussi périlleuse, l'Etat italien examinera avec beaucoup de soins les conséquences de cette réforme. (1)

Les institutions que citent les partisans du monopole sont des organes en tous points différents de l'ad-

(1) Pendant l'impression de notre travail, nous apprenons avec une bien vive stupéfaction que, dans sa séance du 2 mars 1912, le Parlement italien vient d'approuver tous les articles du projet de monopole sur les assurances-vie.

Ce vote a été ratifié par le Sénat italien.

L'expropriation, sans indemnité, qui forme la base de ce projet, a soulevé dans le monde entier une émotion considérable. Les gouvernements étrangers protestent par la voie diplomatique et se proposent, à défaut d'entente, de soumettre la question à l'appréciation de la Cour de la Haye.

ministration d'Etat que l'on rêve d'installer en France. En effet, on trouve toujours à la base d'une création de monopole une idée fiscale ; or, le but avoué de l'exploitation des assurances par l'Etat français est de fournir au budget des ressources nouvelles pour combler les déficits toujours croissants. Au contraire, les gouvernements étrangers, pratiquant surtout l'assurance sociale, subventionnent les caisses instituées pour venir en aide aux ouvriers qui, obligés de quitter leur travail et de perdre ainsi leur unique ressource, le salaire, se trouvent dans la triste nécessité de solliciter des secours.

Il est par conséquent impossible de trouver une analogie quelconque entre les législations étrangères et le système français. Aucune raison ne milite donc en faveur de la thèse étatiste.

« Le monopole français des assurances serait une « aventure nouvelle et sans précédent que peuvent « seulement souhaiter ceux qui estiment que la « France, pionnière du progrès et des généreuses ten- « tatives doit à sa réputation de se lancer quand « même dans les entreprises les plus périlleuses. Une « telle raison parait vraiment peu déterminante .» (1)

Lambert. — Le *Monopole des Assurances.* Page 199.

CONCLUSION

Les monopoles ne sont jamais populaires en France et ceux qui finissent par se faire accepter révèlent combien l'Etat est essentiellement mauvais administrateur et mauvais commerçant. L'instauration d'un monopole est d'ailleurs un recul, une imitation du passé, le progrès économique étant dans le sens de la liberté pure et simple. D'après M. Paul Leroy Beaulieu, toutes les fois qu'on retourne, dans ce domaine, vers l'action collective de l'Etat on fait un pas en arrière. « Les « progrès humains et sociaux dit-il, c'est l'initia- « tive libre des individus, des associations ou du « milieu social qui les a effectués. » (1)

(1) Paul Leroy-Beaulieu. — L'Etat Moderne — Page 459

Nous ne pouvons donc que nous déclarer l'adversaire de tous les monopoles et de celui des assurances en particulier. Pour les multiples raisons que nous avons envisagés dans notre travail, l'exploitation des assurances par l'Etat serait funeste pour nos finances publiques De plus l'industrie privée gère les assurances à la satisfaction de tout le monde. M. Alfred de Courcy expose en termes précis l'œuvre de cette institution prospère qui étend ses bienfaits à la France entière et dont l'influence se manifeste jusque dans les moindres hameaux : « L'industrie des « assurances, dit-il, s'est établie à ses risques et « périls, elle n'a jamais coûté un centime au bud- « get, elle n'a reçu ni demandé aucune faveur de « l'Etat. Les plus fervents apôtres du libre échan- « ge ne trouveraient pas à lui reprocher le moin- « dre privilège. C'est par la seule puissance de la « liberté qu'elle a grandi, qu'elle a pénétré dans « les mœurs des populations. Elle a réparé d'im- « menses désastres, elle a répandu partout la « confiance et la sécurité.[1] »

(1) Alfred de Courcy — *Assurances par l'Etat* — page 24.

Cette citation démontre parfaitement que l'industrie des assurances liée intimément au développement de la richesse générale a accompli une œuvre grandiose, malgré les débuts les plus modestes et surtout sans l'appui des pouvoirs publics.

Aujourd'hui l'esprit de prévoyance a pénétré partout et l'initiative féconde des individus a remplacé les institutions charitables par des procédés nouveaux qui mettent en jeu la solidarité humaine sous la forme de la mutualité. « L'assu-
« rance est la compensation des effets du hasard
« sur le patrimoine de l'homme par la mutualité
« organisée suivant les lois numériques qui régis-
« sent le cours des choses ; elle fait un large
« usage de la statistique et sa loi fondamentale
« est une proportionalité exacte de la prime au
« risque.[1] »

L'étape qui mena des secours de la charité à l'assurance légalement organisée fut longue et parsemée de ruines irréparables.

---

(1) Alglave — *Assurance incendie en Allemagne — Introduction* page 5.

Seule, l'initiative privée était qualifiée pour accomplir une telle œuvre, de même que seule elle peut fournir une organisation rationnelle de l'assurance. Le contrat d'assurance met alors en présence deux intérêts d'un ordre essentiellement privé et ne donne toutes garanties à l'assuré que s'il prend sa source dans la libre discussion. Il existe entre les compagnies une concurrence indestructible qui les oblige à tenir compte des besoins de l'assuré, à modérer leurs tarifs, à amender les termes de leurs polices, à remplir tous leurs engagements.

On peut alors se rendre compte combien l'idée de monopole des assurances est en opposition avec le fonctionnement normal des assurances qui comporte la sélection et la division des risques et on comprend pourquoi aucun Etat n'a pu réaliser le monopole.

Ni l'intérêt général, ni l'intérêt des particuliers ne réclame donc une pareille innovation, rien ne heurte davantage les principes de liberté et d'égalité. Aussi qu'on laisse ces chimères aux utopistes du communisme et que disparaisse la menace de création d'un monopole monstrueux, impraticable, auquel répugne la nature des choses, qui serait si

périlleux pour le crédit de l'Etat, si oppressif pour la propriété sous toutes ses formes et si menaçant pour nos plus précieuses libertés.

Vu : *Le Doyen,*
M. HAURIOU

Vu : *Le Président de la thèse,*
A. MESTRE

Vu et permis d'imprimer :

Toulouse, le 18 Mars 1912.

Pour le Recteur Président du Conseil de l'Université :

Le Vice-Président du Conseil,

M. HAURIOU.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction I

PREMIÈRE PARTIE : *Monopole des Assurances.* 1

CHAPITRE PREMIER. — Historique du Monopole.... 2

CHAPITRE II. — Etablissement du Monopole. 15

Section I. — Monopole général ou partiel..... 16

Section II. — Divers modes d'établissement du Monopole..... 24

Section III. — Assurance obligatoire ou facultative..... 30

Section IV. — Organisation administrative du Monopole..... 45

CHAPITRE III. — Inconvénients du Monopole..... 53

Section I. — Inconvénients au point de vue technique..... 55

§ 1. — Les Tabacs..... 55

§ 2. — Les allumettes..... 58

§ 3. — Les Postes, Télégraphes, Téléphones..... 60

§ 4. — Les Poudres et Salpêtres..... 63

Section II. — Inconvénients au point de vue financier..... 68

§ 1. — Les Ressources actuelles procurées à l'Etat par les Assurances..... 68

I. — Droits d'enregistrement..... 69

II. — Droits de timbre..... 82

III. — Taxes diverses..... 89

IV. — Rendement des impôts..... 92

§ 2. — Les ressources éventuelles de l'Etat Assureur..... 96

I. — Frais d'expropriation..... 97

II. — Frais d'exploitation..... 103

III. — Rendement de l'assurance..... 113

Section III. — Inconvénients au point de vue économique et social..... 137

I. — Intérêts généraux..... 140

II. — Intérêts Particuliers..... 142

DEUXIÈME PARTIE — L'Assurance d'Etat à l'étranger..... 155

Chapitre Premier. — L'Assurance publique en Allemagne..... 157

Chapitre II. — L'Assurance d'Etat en Autriche..... 169

Chapitre III. — L'Assurance en Hollande..... 172

Chapitre IV. — L'Assurance en Suisse..... 174

Chapitre V. — L'Assurance dans d'autres pays..... 178

Conclusion..... 185

Table des Matières..... 190

LÉZIGNAN IMP. G. LOUPIAC